

EXPROPIACION

Resumen. La falta de actos posesorios indicadores de una explotación económica en la forma y durante el lapso que, la ley establece, constituye omisión en el cumplimiento de las; obligaciones de naturaleza constitucional del derecho de propiedad y conduce a la imposibilidad de seguir garantizándolo jurídicamente.

Inhibida para decidir sobre la constitucionalidad de, los artículos 9º a 21, 23 a 28 y 31 a 38. Inexequible el artículo 22, inciso 2º en la parte que dice: "El proceso contencioso-administrativo terminará si transcurrido el término anterior no se hubiere dictado sentencia". Exequibles las demás normas demandadas.

Corte Suprema de Justicia

Sala Plena

Sentencia número 56.

Referencia: Proceso 1903.

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 22, inciso 2º parte final; 9º a 38 y 79 a 94 de la Ley 09 de 1989, "por la cual se dictan normas sobre desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes y se dictan otras disposiciones".

Demandante: Rodrigo Alfonso Escobar Gil.

Ponentes: doctores, *Hernando Gómez Otálora, Jaime Sanín Greiffenstein, Dídimo Páez Velandia.*

Aprobada por Acta número 36.

Bogotá, D. E., 14 de septiembre de 1989.

I. ANTECEDENTES

El ciudadano Rodrigo A. Escobar, en ejercicio de la acción pública que consagra el artículo 214 de la Constitución Nacional, presentó demanda de inconstitucionalidad contra numerosas disposiciones de la Ley 09 de 1989, "por la cual se dictan normas sobre desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes y se dictan otras disposiciones".

Admitida la demanda, se dio traslado al señor Procurador General de la Nación, quien se declaró impedido, por lo cual correspondió emitir el concepto fiscal al señor Viceprocurador. Cumplidos los trámites legales, procede la Corte a decidir el caso *sub examine*.

II. TEXTO DE LAS NORMAS DEMANDADAS

Se sustituye la transcripción de las normas acusadas, dado su número y extensión, por un anexo que contiene la fotocopia de los artículos 9º a 38 (Capítulo III "De la adquisición de bienes por enajenación voluntaria y por expropiación"), y 79 a 94 (Capítulo VIII "De la

extinción del dominio sobre inmuebles urbanos"), tomada de una publicación de plena confiabilidad.

III. LA DEMANDA

El actor agrupa los cargos de inconstitucionalidad en tres acápites, así.

a) *Dos cargos contra el artículo 22, inciso 2º parte final:*

1. Suspensión provisional. Estima que el artículo 22, inciso 2º, parte final, viola los artículos 193 y 26 de la Constitución Nacional, por las siguientes razones:

La transgresión del artículo 193 de la Constitución Nacional se debe, en concepto del demandante, a que contra la resolución que ordene la expropiación no procede la suspensión provisional. En su entender, conforme al artículo 193 Superior, todos los actos de la administración, sin salvedad, son susceptibles de suspensión provisional; colige de ello, que el legislador sólo está facultado para regular las condiciones de ejercicio de esta acción, mas no para alterarla o suprimirla.

También estima que haber eliminado la suspensión provisional afecta el derecho de defensa judicial, ínsito en el artículo 26 de la Constitución Nacional.

2. *Término de 8 meses para fallar.* Considera que la citada disposición también infringe el artículo 26 de la Constitución Nacional, porque cercena el derecho que tienen los ciudadanos afectados con una resolución de expropiación a obtener la tutela judicial efectiva de su derecho de dominio, al disponer la terminación del proceso contencioso administrativo cuando, transcurridos 8 meses desde la presentación de la demanda, el tribunal administrativo no haya dictado sentencia.

b) *Artículos 9º a 38 (Capítulo III. "De la adquisición de bienes por enajenación voluntaria y por expropiación").*

Acusa los artículos 9º a 21, 23 a 28 y 31 a 38 como contrarios al artículo 30 de la Constitución Nacional, pero sin indicar las razones de la violación, salvo en lo relativo al artículo 22, inciso 2º, parte final, al cual se refiere con el literal a) y a los números 29 y 30, que se examinan a continuación.

Los artículos 29 y 30 según el demandante vulneran la garantía constitucional de indemnización previa que, como presupuesto de legitimidad de la expropiación establece el artículo 30, inciso 3º de la Carta, al disponer que solamente se pague en efectivo tan sólo un pequeño porcentaje de la indemnización, y ello únicamente en pocos casos, hasta el punto de convertir la regla general de la indemnización previa en una excepción, que tan sólo opera en el caso marginal cuando el valor del inmueble sea inferior a 200 salarios mínimos, y siempre que el inmueble haya sido de su propiedad en los 3 años anteriores a la notificación del oficio que disponga la adquisición; que de él derive el propietario más del 70% de su renta líquida y, que el avalúo del bien representante no menos del 50% de su patrimonio líquido, con lo cual se agrava la posición jurídica del expropiado al trasladarle la carga de probar su renta y patrimonio líquido.

Agrega que cualquier modalidad de pago posterior, así se avale con bonos, depósitos judiciales, cauciones, títulos valores, etc., viola el artículo 30 de la Constitución Nacional, porque la intención de éste no es garantizar una obligación, sino proporcionar una reparación integral a quien se ha visto privado de un bien

c) *Artículos 79 a 94 (Capítulo VIII. "De la extinción del dominio sobre inmuebles urbanos").*

Por último, el demandante acusa los artículos 79 a 94 de infringir el artículo 30 de la Constitución Nacional, puntualizando que la extinción del dominio no tiene cabida en nuestro ordenamiento, porque ninguna norma constitucional autoriza al Estado para ejercer este poder jurídico ni existe un procedimiento propio y específico para tal fin, con lo cual se violan también los artículos 2º y 20 de la Carta Política, conforme a los cuales, en su entender, las autoridades públicas sólo pueden realizar aquellas actuaciones que de manera expresa y precisa les permitan la Constitución y las leyes, al contrario de los particulares que pueden hacer todo aquello que no les esté prohibido.

Agrega que la llamada "extinción del derecho de dominio" está sujeta a los precisos presupuestos establecidos en el artículo 30, inciso 3º de la Carta y, por tanto, requiere para ser válida constitucionalmente de:

1. Definición legal de los motivos de utilidad pública o interés social.
2. Proceso y sentencia judicial previa, y
3. Indemnización justa y previa, requisitos ausentes de la institución que impugna.

Expone que toda forma de privación de la propiedad individual por parte del Estado, fuera del marco constitucional de la expropiación, constituye un arbitrario despojo, razón por la cual cuestiona la constitucionalidad de la extinción del dominio que instituyen las normas demandadas.

IV. EL MINISTERIO PÚBLICO

a) *Inhibición*

El Viceprocurador en su Vista Fiscal solicita a esta Corporación declararse inhibida para desatar la acción propuesta contra los artículos 9º a 38 de la Ley 9ª de 1989, por considerar que respecto de ellos la demanda adolece de ineptitud sustantiva porque la acusación no indica el concepto de violación.

b) *Suspensión provisional.*

Estima el Ministerio Público que el artículo 22 inciso 2º es exequible, pues en su concepto el "artículo 193 de la Constitución Política defiere a la ley la facultad de señalar y reglamentar el mecanismo de la suspensión provisional de los actos de la administración, pero no establece como obligatoria la garantía de que todos los actos de la Administración puedan ser suspendidos por la jurisdicción contencioso-administrativa. Es una facultad y por lo mismo, el legislador determina qué actos y por qué motivos pueden ser suspendidos, y cuáles no quedan cobijados por esta medida provisional.

"En desarrollo de esta atribución el legislador al expedir el inciso 2º del artículo 22 *sub examine*, dispone que las resoluciones que ordenen expropiaciones en desarrollo de la Ley de Reforma Urbana no serán susceptibles de suspensión provisional, cuando se ejerciten las acciones de nulidad y de restablecimiento del derecho. Como mecanismo provisional, la suspensión simplemente tiene como objetivo impedir que el acto surta sus efectos, mientras se adopta la decisión a que haya lugar; por tanto, el no cobijar ciertos actos con esta medida, no vulnera el derecho de defensa, toda vez que el demandante tiene todas las oportunidades para hacer valer sus derechos en el proceso contencioso administrativo".

e) *Artículos 29 y 30.*

De otra parte, la Vista Fiscal afirma que la forma de pago de la indemnización contemplada en los artículos 29 y 30 acusados se ajusta a las previsiones del Ordenamiento Superior, ya que si bien el artículo 30 Constitucional exige la indemnización previa, no prevé nada sobre el pago en efectivo. En apoyo de su aserto cita la sentencia de diciembre 11 de 1964, en la cual la Corte precisó que el artículo 30 de la Carta no prescribe que la indemnización sea cubierta en efectivo ni tampoco de contado. A su juicio, la previsión según la cual una parte del total de la indemnización será pagada en títulos valores, tampoco vulnera el requisito de la indemnización previa, ya que éstos tipifican una forma de pago y pueden ser vendidos en la oportunidad que se estime conveniente, por ser libremente negociables.

Concluye que los artículos en comento son exequibles teniendo en cuenta que las demás disposiciones sobre el trámite judicial de la expropiación garantizan la indemnización previa.

d) *Artículos 79 a 94 (Capítulo VIII. "De la extinción del dominio sobre inmuebles urbanos").*

El Ministerio Público así mismo, sostiene la exequibilidad de los artículos 79 al 94 referentes a la extinción del dominio sobre inmuebles urbanos, basándose en la sentencia de noviembre 6 de 1967, por la cual esta Corporación declaró la exequibilidad del artículo 6º de la Ley 200 de 1936, que estableció en favor de la Nación la extinción del derecho de dominio sobre predios rurales.

El Ministerio Público a este respecto afirma que la extinción del dominio constituye un mecanismo diferente al de la expropiación, pues aquélla extingue la titularidad de las propiedades que no cumplen la función económica y social a que están llamadas y que en consecuencia atentan contra el orden público y social, en tanto que ésta presupone que el dueño ha poseído de acuerdo con la función social que le corresponde.

Agrega que la sola circunstancia de que la institución de la extinción del dominio esté ausente de la Carta no la hace inconstitucional per se; cosa distinta es que su reglamentación riña con el ordenamiento constitucional para que proceda la declaratoria correspondiente.

V. ESCRITO DE DEFENSA DE LAS NORMAS ACUSADAS

Los ciudadanos Viviane Morales, Jorge Eduardo Chemas y Humberto de la Calle Lombana, con fundamento en el derecho de petición consagrado en el artículo 45 de la Constitución

Política, presentaron escrito por el cual impugnan la presente demanda. Son sus razones, en resumen las siguientes:

a) La fórmula de pago de la indemnización que contemplan las normas acusadas se ajusta a las exigencias constitucionales, toda vez que según criterio de la Corte contenido en fallo de diciembre 11 de 1964, "el artículo 30 de la Carta no prescribe que la indemnización sea cubierta en efectivo ni tampoco de contado " e indemnización previa es " definición y reconocimiento del derecho del propietario con anterioridad a la expropiación".

Afirman que "la indemnización pagada en parte con títulos valores es auténticamente una indemnización previa, porque los títulos son cosas mercantiles que incorporan un valor, el cual es equivalente al valor de la indemnización. De esta operación el particular sale indemne, puesto que la integración (sic) de su patrimonio no ha sufrido menoscabo"; prueba de que en el patrimonio del sujeto se produce el reemplazo del inmueble expropiado por el título, es que su tenedor puede negociarlo de inmediato recuperando así su valor, aunque sometido a un descuento "que no es sino un problema de técnica financiera"; puede así mismo, cubrir contribuciones de valorización y, por último, los intermediarios financieros deben recibirlos como garantía de créditos por su valor nominal.

Señalan que "la ley de manera equitativa, sólo ordena incorporar en títulos valores parte del valor de la indemnización, y que el monto cubierto en efectivo va en aumento favoreciendo a los propietarios de bienes de menor valor y que representen una parte considerable de su patrimonio".

b) La extinción del dominio que el legislador consagra en el Capítulo VIII de la Ley 9ª de 1989, es figura calificada en sentencias de noviembre 6 de 1967 y abril 18 de 1985 por la Corte como legítimo desarrollo del principio de la función social de la propiedad que en virtud de la Reforma Constitucional de 1936 se consagra en el artículo 30 Superior.

Los artículos 79 a 94 que en la Ley 9ª de 1989 consagran esta figura, no quebrantan de manera alguna la Constitución; por el contrario, desarrollan el precepto constitucional para los propietarios urbanos, llevando a su consecuencia lógica la función social de la propiedad, pues impiden que predios urbanos se mantengan, como "lotes de engorde", al exigir que sean "desarrollados", esto es, urbanizados o construidos para que merezcan la tutela del ordenamiento jurídico.

A este respecto agregan que el "legislador estaba en mora de dar aplicación cabal a lo preceptuado en el artículo 30 de nuestra Carta Fundamental, para la propiedad de la tierra urbana", pues "hay que reconocer que hasta el momento, la propiedad en nuestras ciudades ha sido un instrumento utilizado, en gran parte, para el provecho particular de sus detentadores del cual perciben ganancias extraordinarias, generadas por el crecimiento de las urbes, la realización de obras de infraestructura que le dan mayor valor a la tierra, muchas veces por encima de los índices de inflación y a los propietarios una participación perpetua sobre el ingreso nacional sin haber aportado nada a cambio".

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

a) *Competencia e inhibición.*

1. Competencia.

La Corte es competente para decidir sobre la acción ejercida, conforme al artículo 214 de la Constitución Nacional, que le confiere la siguiente atribución:

"2ª Decidir definitivamente sobre la exequibilidad de todas las leyes... cuando fueren acusadas ante ella de inconstitucionalidad por cualquier ciudadano ".

2. Inhibición.

Como la falla de la demanda se advierte respecto de los artículos 9º a 21, 23 a 28 y 31 a 38, a ellos deberá contraerse la inhibición por ineptitud formal de la demanda, mas no a los artículos 22, inciso 2º, parte final, 29 y 30, pues respecto de estas normas la demanda detalla las razones de violación.

b) Artículo 22, inciso 2º, parte final.

Procede la Corte a estudiar separadamente, las dos acusaciones que el demandante formula contra esta, norma:

1. Suspensión provisional. La parte que dice: "En estas acciones no procederá la suspensión provisional".

Discrepa la Corte del criterio del demandante conforme al cual la norma que prohíbe la suspensión provisional de la resolución que decreta la expropiación viola el artículo 193 de la Carta Fundamental; éste faculta a la jurisdicción de lo contencioso-administrativo para suspender provisionalmente los actos de la administración por "los motivos y con los requisitos que establezca la ley". No toda facultad que la Carta Política confiera a un órgano del Estado constituye un derecho individual protegido por ella e inviolable, en consecuencia, por la ley; *máxime cuando, como en el caso presente, la norma fundamental deja en manos del legislador, determinar los motivos y no solamente los requisitos para que el órgano (la jurisdicción de lo contencioso administrativo, en este caso) ejerza la atribución que se le otorga.*

Tampoco es conducente el argumento de que la eliminación de la suspensión provisional para los actos en los cuales se decreten expropiaciones conforme a la Ley 9ª de 1989 viole el artículo 26 de la Carta, pues como bien se afirma en la Vista Fiscal, la suspensión provisional es una medida precautelativa, por lo cual su inexistencia en el proceso contencioso-administrativo no excluye que durante él, puedan los interesados debatir, con toda amplitud, la legalidad de esos actos.

2. *Fallo dentro de 8 meses.* También considera el demandante como inconstitucional el artículo 22, inciso 2º, parte final, en cuanto dispone: "El Tribunal Administrativo deberá dictar sentencia definitiva dentro del término máximo de 8 meses, contados desde la fecha de la presentación de demanda. El proceso contencioso-administrativo terminará si transcurrido el término anterior no se hubiere dictado sentencia".

Esta norma, aunque inspirada quizás en respetables consideraciones prácticas, riñe con el espíritu y la finalidad del artículo 26 de la Constitución Nacional, en cuanto le quita al proceso

contencioso-administrativo el carácter de verdadero juicio, pues es propio de éste dar oportunidad suficiente a las partes para presentar su caso, las pruebas, si a ello hubiere lugar, y los argumentos en que sustentan sus alegaciones. Además, y por regla general, el juicio culmina con una sentencia. Es verdad que en ocasiones se consagra el "silencio de la administración", pero indicándose si debe interpretarse como positivo o como negativo. En el caso presente, no se trata de una actuación administrativa sino de un proceso contencioso-administrativo y el legislador ni siquiera indica si la falta de sentencia dentro de los 8 meses debe interpretarse como una aceptación o como una negativa de las peticiones de la demanda. No se configura, entonces, un juicio sino un simple simulacro de tal, con quebranto del debido proceso que exige el artículo 26 de la Carta, garantía aplicable no solamente en materia penal sino en toda clase de litigios, según reiterada jurisprudencia de la Corte.

La infracción del artículo 26 de la Constitución Nacional se configura en cuanto la parte acusada del artículo 22, dispone:

"El proceso contencioso-administrativo terminará si transcurrido el término anterior (8 meses) no se hubiere dictado sentencia"; pero no se extiende a la parte del artículo que señala el término, es decir, a la frase:

"El Tribunal Administrativo deberá dictar sentencia definitiva dentro del término máximo de 8 meses, contados desde la fecha de la presentación de la demanda".

En efecto, según reiterada jurisprudencia de la Corte, corresponde al legislador señalar los términos de las distintas etapas procesales, dentro de la cláusula general de competencia que le otorga el artículo 76 de la Carta,

c) Acusación contra los artículos 29 y 30 (Capítulo II) como violatorios del artículo 30 de la Constitución Nacional.

El cargo fundamental que hace el actor contra estos dos preceptos es la violación del artículo 30 de la Carta por señalar una forma de pago de la indemnización a plazos, puesto que cualquier modalidad de pago posterior, así esté respaldada en bonos o títulos valores, es desconocimiento del precepto de la Constitución que ordena la indemnización en forma previa a la expropiación del bien.

El artículo 29 regula la indemnización que decreta el juez en el proceso de expropiación con base en el avalúo judicial del bien, con señalamiento en cada caso de los porcentajes que deben ser cancelados de contado y los plazos para el saldo respectivo, con indicación del interés ajustable según el incremento porcentual del índice nacional de precios al consumidor para empleados, certificado por el DANE.

El inciso final establece dicho pago de contado para bienes que no superen determinado valor y reúnan otras condiciones.

El artículo 30, por su parte, establece que las obligaciones por capital e interés que resulten del pago del precio de adquisición o de la indemnización podrán dividirse a solicitud del acreedor en varios títulos-valores libremente negociables. En ellos deberá consignarse el plazo, los intereses corrientes y moratorios y los demás requisitos que la ley comercial señala para los pagarés, e impone la obligación de recibirlos a los intermediarios financieros por su

valor nominal, como garantía, de créditos. A los intereses recibidos se les da exención de impuestos de renta y complementarios.

La Corte, en sentencia de diciembre 11 de 1964 (Gaceta Judicial CIX, 2274, Págs. 38 ss.) y agosto 17 de 1989 (proceso 1905), sostuvo:

El artículo 30 de la Carta no prescribe que la indemnización sea cubierta en efectivo, ni tampoco de contado. Indemnización previa es, primeramente, definición y reconocimiento del derecho del propietario, con anterioridad a la expropiación, de modo que no haya, por una parte expropiaciones arbitrarias, y por otra, que el dueño pueda contar desde entonces con bienes o valores comerciales enajenables y ciertos, equivalentes al perjuicio causado".

En la providencia últimamente mencionada, al analizar el aspecto central aquí debatido en el proceso contra la disposición correspondiente de la Reforma Agraria, la Corte agregó.

"De tal suerte que no queda irresoluta en forma previa ninguna parte del precio de indemnización, pues 'el saldo' se cancela en títulos-valores convertibles en dinero, que son derechos patrimoniales (bienes), en la medida en que el afectado con la sentencia de expropiación puede disponer de un instrumento ágil y seguro para procurarse el dinero que representa antes del vencimiento de la obligación.

"En los antecedentes de la Ley 135 de 1961 se lee que 'la indemnización, como es obvio, no requiere que sea en dinero efectivo, porque de lo que se trata realmente es de una conversión de derechos patrimoniales específicos en su equivalente económico' ('Historia de las leyes', T. I, Pág. 118). Y está bien que así sea porque la expropiación no es un contrato, ni siquiera una venta forzada, sino un acto contra la voluntad del dueño, pero en provecho público o social; 'es -sostuvo la Corte en la providencia en cita una figura esencialmente distinta de derecho público, enderezada al bien de la comunidad y en virtud de la cual, por motivos superiores, la Administración toma la propiedad particular, y como esta medida genera un daño..., se satisface mediante una indemnización'. Indemnizar es entonces compensar o sea, según la Academia de la Lengua, '*dar alguna cosa* o hacer algún beneficio en *resarcimiento, del daño*, perjuicio o disgusto que se ha causado' (subraya la Corte), y 'la cosa se transforma jurídicamente en bien, ingresar al patrimonio, siempre que ofrezca un valor económico', afirma José J. Gómez en su 'Derecho Civil - Bienes' (Publicaciones Universidad Externado de Colombia 1968, Pág. 7ª)".

La doctrina tampoco ha vacilado en este aspecto; a manera de ejemplo, Hernán Toro Agudelo explica la inquietud de la siguiente manera:

"En ningún texto constitucional, a través de la vida de la República, se ha señalado que ella (se refiere a la indemnización previa), debe ser en dinero. La Constitución de 1821 -artículo 177-, apenas indicaba que toda expropiación 'presupone una justa compensación'; la de 1832 volvió a los términos de la de 1821; la de 1843 fue más avanzada, pues eliminó la condición de previa indemnización, y simplemente prescribió que el afectado con la expropiación 'debe ser indemnizado de su valor'; la de 1858 retorna al concepto de la previa indemnización, *sin calificar la especie en que ha de pagarse*, principio que se conserva en la de 1863 y en la de 1886, hasta hoy, con las reformas de 1936.

"El constituyente ha exigido, pues, la indemnización previa o no, *pero siempre ha sido cuidadoso en eludir o en no fijar la especie o valor en que ha de hacerse; nunca ha exigido que el pago sea en dinero*. De otra parte, y para grandes transformaciones, en su tiempo tan urgentes, o aún menos que hoy la reforma agraria, el Estado colombiano ha apelado al sistema de indemnizar expropiaciones en títulos de deuda pública. Por ejemplo la Ley 21 de mayo de 1851, sobre liberación de los esclavos, dispuso que la indemnización debida a los propietarios se pagaría en bonos sin interés; la Ley 3ª de mayo de 1851, sobre redención de los censos en el tesoro, trajo norma similar para los acreedores afectados; el decreto de 9 de septiembre de 1861, sobre desamortización de bienes de manos muertas, estableció, a manera de indemnización, una renta periódica a cargo del Estado" (la subraya es de la Corte. "El problema social agrario en Colombia". Ediciones Tercer Mundo 1985, Pág. 388).

De otra parte, las condiciones que señala el inciso final del artículo 29 para que el pago se haga en efectivo, igualmente cuestionadas por el actor, se refieren a que el bien objeto de expropiación no exceda el valor de 200 salarios mínimos mensuales; que el propietario lo haya sido durante los tres (3) años anteriores a la notificación del oficio que disponga la adquisición; a que se demuestre en el proceso que obtiene de dicho inmueble más del 70% de su renta líquida, o que el valor del mismo representa no menos del 50% de su patrimonio líquido. Todas ellas, como se aprecia de su simple lectura, apuntan a favorecer al pequeño propietario que tiene en dicho bien buena parte de su patrimonio o que vive de la renta que él mismo le proporciona y por tanto lejos de contrariar precepto alguno de la Carta, se ajustan a los fines que la propiedad privada debe cumplir, según el artículo 30 de la Constitución, dentro de la justicia y equidad debidas.

La exención del impuesto de renta y complementarios para los intereses que reciban los propietarios afectados, de las entidades que hayan adquirido o expropiado el bien, es una gracia que el legislador podía establecer a iniciativa del Gobierno -lo que ocurrió-, por lo que tampoco hay quebranto alguno de la Carta en este inciso. Son, en consecuencia, constitucionales los artículos 29 y 30 de la Ley 9ª de 1989, y así se decidirá.

d) *Artículos 79 a 94 (Capítulo VIII. "De la extinción del dominio sobre inmuebles urbanos")*.

"Es bien sabido que el Acto legislativo número 1 de 1936 introdujo en el artículo 30 de la Carta el concepto, según el cual 'la propiedad es una función social que implica obligaciones'. Como se arguyó durante el trámite de la Reforma Constitucional, quizás habría sido mejor expresar que la propiedad es un derecho que tiene una función social, lo cual encuadra con la teoría *ius naturalista* que orientó la redacción de la Constitución Nacional de 1886, en lugar de optar por la tesis duguitiana, tan en boga por los años treinta, que pretendió reducir los derechos a funciones sociales. Pero cualquiera de las dos orientaciones filosóficas que se adopte, lleva en este caso concreto a la misma conclusión: La propiedad debe utilizarse con un criterio social y no meramente en beneficio individual del dueño del bien.

Ha de destacarse entonces que si bien el Estado colombiano se sustenta y tiene por razón de ser filosófica el reconocimiento y la tutela de la propiedad privada y de las libertades económicas, no puede perderse de vista que la función social que el Constituyente del 36 adscribió a la primera, y el bien común que encauza y limita a las segundas, son también postulados básicos que constituyen núcleo esencial de los principios rectores que nutren nuestra organización política. Significan dichos enunciados que de acuerdo con la filosofía del sistema económico nacional que está a la base de nuestra organización sociopolítica y

constitucional, el interés público o social condiciona y subordina la iniciativa y el interés particular y que es fin principalísimo de las competencias intervencionistas del Estado la realización de los ideales de justicia social y mayor igualdad en que aquélla se inspira.

Podrá así afirmarse que el Estado Demoliberal intervencionista colombiano que se edifica sobre las bases del sistema económico capitalista, participa de los fines últimos del socialismo, mas no llega al extremo contrario de adoptar los métodos que esta última ideología preconiza como medios para alcanzarlos, pues no propende por la abolición de la propiedad privada sobre bienes, medios e instrumentos de producción, sino que por el contrario la reafirma y protege, como tampoco sustituye las libertades económicas privadas por un sistema de economía centralmente planificada de tipo imperativo, sino que las articula con la acción estatal, para así adecuar estos derechos a la primacía del interés público y a su finalidad social.

Ahora bien, en cuanto concierne al contenido normativo de las disposiciones que son objeto de esta glosa hace ver la Corte que el urbanismo contemporáneo es, según la doctrina, un hecho social de vasta trascendencia que surge de la moderna realidad de los asentamientos humanos, del aprovechamiento y de la ordenación sociales del espacio que además genera profundos problemas y retos a los gobiernos y a la administración pública, debiendo éstos ser afrontados por el derecho constitucional y el derecho administrativo.

En este sentido, la Corte estima que la función social de la propiedad inmueble en el espacio urbano, puede estar determinada por las obligaciones que surgen de la urbanización y del desarrollo de las ciudades y que nada se opone en la Carta a que el legislador recoja estos fenómenos y los regule, estableciendo, además, para la efectividad de sus mandatos, procedimientos administrativos como los que establece para lo que atañe a los planes de desarrollo en los municipios. No cabe duda, pues de que las decisiones básicas sobre el fenómeno del urbanismo se han disociado también, cuando menos parcialmente, del concepto tradicional del derecho subjetivo de propiedad, y que la administración ha recogido como función pública ineludible atender normativa y operativamente sus problemas.

El legislador ha decidido abordar el complejo y dinámico problema social urbano, y dispuso en consecuencia que el ordenamiento de las ciudades, sus magnitudes y su configuración no sean, en absoluto asuntos de naturaleza privada, sino de eminente proyección pública en el sentido de que no pertenezcan al arbitrio exclusivo de los intereses abstractos y subjetivos de los propietarios del suelo. Los fenómenos que comprende el urbanismo son hechos colectivos de naturaleza especial que interesan a la sociedad entera, ya que se proyectan sobre toda la vida comunitaria de manera directa y sus consecuencias tocan con la existencia, financiación, disposición y extensión de servicios públicos fundamentales como los de salud, higiene, transporte, enseñanza, electricidad, agua y esparcimiento, etc.

Son pues, pocos los hechos sociales que tocan de manera más directa con el interés colectivo y que ameritan competencias administrativas más directas que las que exigen los fenómenos urbanísticos; no siendo en verdad suficiente la actuación indirecta del Estado por la mera limitación de las libertades privadas, el legislador puede señalar como obligación social de los propietarios atender los procesos de planeación y gestión urbanística y, en estas condiciones, puede o no admitir una facultad absoluta de los propietarios para decidir sobre la existencia y disposición de las ciudades y condicionar la garantía al derecho de propiedad a su uso social planificado en términos de construcción y urbanización".

Además, debe tenerse en cuenta que los artículos 1, 2, 3º y 4 de la misma ley, que modifican los artículos 33, 34 y 35 del Decreto-ley 1333 de 1986 (Código de Régimen Municipal), regulan a nivel legal y nacional el proceso y el contenido general de los "planes de desarrollo" local y los planes de desarrollo simplificado que deben expedir los municipios, las áreas metropolitanas, el Distrito Especial de Bogotá y la Intendencia de San Andrés y Providencia, de conformidad con la política nacional y departamental, las técnicas modernas de planeación urbana y con base en la coordinación del desarrollo urbano regional.

No se trata, pues, de someter la función social de la propiedad a unas supuestas atribuciones discrecionales de las autoridades locales en materia de planes de desarrollo, sino de imponer como deber del titular del derecho de propiedad sobre bienes urbanos, el de usarlos conforme a los planos urbanísticos locales, debiendo estos últimos ser desarrollo administrativo de la ley, o lo que es lo mismo, en función aplicativa de la ley, también de conformidad, con lo que en materia de competencias de los entes locales señala la Carta en los artículos 197 numerales 1º y 8 para los concejos municipales ; 200 para los alcaldes y 187 numerales 2 y 11 para las asambleas departamentales.

Pero además, el artículo 189 de la Carta dispone al respecto que "... la ley determinará lo relativo a los planes y programas de desarrollo económico y social y de obras públicas de los municipios. . . ", lo que permite que en el municipio también se elaboren planes de desarrollo económico social y que éstos, según lo puede disponer la ley, prevean la indicación de las zonas y predios urbanizables o construibles. En este caso, el legislador señala los elementos del plan y sus aspectos principales (Cfr. Art. 2, Ley 09 de 1989), correspondiendo a los concejos aplicarlos elaborando las que apliquen la ley en el municipio.

En este orden de ideas, el mandato contenido en el artículo 79, según el cual "todo propietario dentro del perímetro urbano de las ciudades está obligado a usarlos y explotarlos económica y socialmente" es desarrollo del principio de la función social de la propiedad que el legislador hace en relación con la ubicada en áreas urbanas.

Es entonces del todo acorde con el artículo 30 de la Carta Fundamental exigir que el uso de la propiedad se hará "atendiendo a las prioridades de desarrollo físico, económico y social contenidas en los planes de desarrollo urbano ", pues conforme al artículo 2 de la Ley 9 de 1989 los planes de desarrollo urbano incluirán aquellas finalidades socialmente útiles a los cuales pueden destinarse los terrenos urbanos, inclusive la asignación de las áreas urbanas de actividades, tratamientos y prioridades para desarrollar los terrenos no urbanizados, construir los inmuebles no construidos, conservar edificaciones y zonas de interés histórico, arquitectónico y ambiental, reservar zonas para la protección del medio ambiente y de la ecología, delimitar las zonas de desarrollo diferido, progresivo, restringido y concertado, renovar y redesarrollar zonas afectas con procesos de deterioro económico, social y físico y rehabilitar las zonas de desarrollo incompleto o inadecuado. Por lo expuesto, encuentra la Corporación que el artículo 79 que se examina prescribe, dentro de las competencias que le pertenecen al legislador muy precisas obligaciones que regulan el derecho de propiedad privada como "función social" en las áreas urbanas.

Según lo previsto por el artículo 30 de la Carta, dentro de nuestro estado social de derecho, la propiedad privada para merecer la garantía que la Constitución le otorga, debe ejercerse como una función social que implica obligaciones; empero, esta última noción no

necesariamente se reduce a ser un concepto vacío o abstracto, carente de contenido normativo, pues es a la ley, en una cabal interpretación del citado artículo 30, en relación con lo dispuesto por los artículos 10 y 16 de la Constitución Política y en desarrollo de la atribución general del Congreso de hacer las leyes, a la que le corresponde señalar los deberes y las obligaciones sociales a que están sometidos los particulares, en lo que hace especialmente al derecho de propiedad.

Además, el artículo 79 de la Ley 9 de 1989 establece como deber y obligación social del particular titular del derecho de propiedad en las zonas urbanas del territorio nacional, usar y explotar los bienes inmuebles objeto material del mismo conforme a las normas sobre uso que atiendan a las prioridades de desarrollo físico, económico y social, contenidas en los planes de desarrollo o en los planes simplificados o, en su defecto conforme a los usos del suelo que para los fines sociales del desarrollo físico y económico establezca la Oficina de Planeación Departamental.

En este sentido, encuentra la Corte que el legislador ejerció las competencias que le ha entregado la Carta a efectos de señalar las obligaciones que conlleva la garantía de la propiedad privada, sin desbordar la noción social de la función de la propiedad y sin desconocer en estos aspectos límite constitucional alguno.

Así las cosas, estima la Corte que el deber de atender a los planes y programas de desarrollo urbanístico local en los términos señalados por el artículo 79 que se examina, queda comprendido dentro de lo que puede señalar el legislador a efectos de determinar las obligaciones que implica la función social de la propiedad privada en los conglomerados urbanos.

Ahora bien, por lo que hace al examen de constitucionalidad del artículo 80 de la Ley 09 de 1989, advierte la Corte que la institución jurídica de la extinción del derecho de dominio, de recibo en nuestro derecho público, se fundamenta en que, como a la propiedad se le imponen obligaciones relacionadas con el cumplimiento de la función social que le es naturalmente inherente, la falta de actos posesorios indicadores de una explotación económica en la forma y durante el lapso que la ley establece, constituye omisión en el cumplimiento de las obligaciones de naturaleza constitucional del derecho de propiedad y conduce a la imposibilidad de seguir garantizándolo Jurídicamente.

En efecto, como lo advirtió la Corte Suprema de Justicia en su fallo del 6 de noviembre de 1967, "es un principio incuestionable, de acuerdo con los, términos del artículo 30 de la Carta, que la propiedad para merecer la tutela jurídica del Estado, se le imponen obligaciones relacionadas con el cumplimiento de la función social, que le es intrínsecamente inherente, función social que surge de la naturaleza misma del derecho de propiedad".

"En consecuencia, cuando sobre los predios . . se han dejado de realizar actos posesorios indicadores de una explotación económica, señalados por la ley, durante el lapso que ella establece, se ha omitido cumplir la función social que con el carácter obligatorio se le impone al titular del derecho, que no puede seguir gozando de las garantías estatuidas a su favor, sin que con ello se contraríen los fines superiores del interés social vinculados al armónico progreso de la comunidad".

Señalado lo anterior, en criterio de la Corte existe la debida conformidad entre el acusado artículo 80 sub examine y las disposiciones de la Carta; en efecto, se trata en el del señalamiento legal de los supuestos normativos de la relación entre el titular del derecho de dominio y el objeto mismo, que conducen a la extinción del derecho y al desplazamiento del bien por incumplimiento de las obligaciones que implica la propiedad como función social en Colombia.

En efecto, los dos elementos típicos del uso positivo de la propiedad conforme al derecho, vale decir, el tiempo y las actuaciones que indican ejercicio del derecho y explotación económica, son señalados en forma precisa por el legislador dejando claro que de lo que se trata de establecer, como deber del titular del derecho de propiedad y como obligación social que se desprende del mismo, es el uso legal del derecho de dominio dentro de un término previamente indicado por la ley y atendiendo la modalidad específica de aquel uso.

Los literales a) y b) del artículo 80 establecen como obligación positiva del titular del derecho sobre el inmueble el deber de acatar la declaratoria de prioritaria urbanización o construcción, según el caso, que deben producir el Concejo Municipal, la Junta Metropolitana o el Concejo Intendencial de San Andrés y Providencia por virtud de acuerdo y en cumplimiento del plan de desarrollo; estas obligaciones deben cumplirse dentro del término de 2 años a partir de la citada actuación administrativa correspondiente (acuerdo del ente administrativo popular y local).

La Corte estima que el legislador bien puede, en tratándose de los supuestos normativos de la extinción del derecho de dominio, consagrar como ausencia de los actos que indican cumplimiento de las obligaciones sociales inherentes a la propiedad, el no construir o urbanizar según el caso, después de transcurridos dos (2) años, contados a partir de la fecha de la expedición del acto administrativo que indique en cada predio dicho deber.

Por lo demás, entiende la Corte que los planes de desarrollo, los planes simplificados, los acuerdos que señalen el carácter de cada predio y los que señalen los usos del suelo por la Oficina Departamental de Planeación, son en todo caso actuaciones administrativas sometidas al control jurisdiccional correspondiente para verificar la constitucionalidad-legalidad debida, y que sobre las mismas proceden las acciones contencioso-administrativas previstas para la generalidad de los actos administrativos.

Vale advertir, de otra parte, que la Ley 9ª de 1989 no está ordenando- la extinción del dominio para todos los casos imaginables, hipotéticos y posibles de incumplimiento de la función social de la propiedad, sino que muy claramente los limita a dos, según su artículo 80: 1) los inmuebles urbanizables pero no urbanizados, y 2) los inmuebles urbanizados sin construir, previa concurrencia de dos condiciones, a saber:

a) Definición general, en el plan de desarrollo aprobado por el ente administrativo local, de las áreas urbanas de prioridad para desarrollar los terrenos no urbanizados y construir los inmuebles no construidos (Art. 2 - 5 ibidem), y

b) Declaratoria de desarrollo o construcción prioritaria, contenida en acuerdo emanado del Concejo Municipal, Junta Metropolitana o del Concejo Intendencial de San Andrés y Providencia, en virtud de la cual la obligación de urbanizar o la de construir se particulariza

en relación con un inmueble concreto y se hace exigible en los dos años siguientes, en cumplimiento del Plan de Desarrollo (Arts. 80 y 81 ibidem).

En consecuencia, ha de entenderse que la competencia que los artículos 82 y 86 confieren al alcalde o intendente para mediante resolución motivada, iniciar o culminar el proceso que conduzca a la declaratoria de extinción del dominio, se contrae a los dos casos de incumplimiento de la función social de la propiedad previstos en el artículo 80, según se colige de interpretar sistemáticamente dichos preceptos.

Por otro aspecto, en relación con los artículos 81 a 94, encuentra la Corte que ellos establecer, el procedimiento administrativo correspondiente para adelantar la declaratoria de extinción del derecho de dominio, una vez cumplidos los supuestos que configuran la situación extintiva de la propiedad por incumplimiento de las obligaciones sociales señaladas por la ley. Además, en estos artículos se establece el correspondiente derecho del titular de la propiedad de demostrar y justificar la imposibilidad de financiación o mercado y de obtener la prórroga respectiva que cabe ante la situación que se prevé en el artículo 82.

También se consagra la posibilidad de la ampliación del término señalado cuando las obras se hayan iniciado dentro de los dos años previstos y hayan avanzado razonablemente. No cabe duda de que por el aspecto de las garantías al derecho de propiedad, la ley guarda la debida conformidad con la Carta, ya que no sólo establece los supuestos para la hipótesis de la extinción, sino que también respeta la diligencia y consagra las causales que harían imposible el cumplimiento completo del deber social y de las obligaciones establecidas para la propiedad urbana.

También admite la norma la situación eventual del propietario de aquellos inmuebles ubicados en zonas donde hayan ocurrido desastres naturales, determinándose que sobre ellos no procederá la declaratoria de extinción del derecho de dominio, sino en los términos y plazos que señale el Gobierno, según autorización que da la ley dentro del concepto que trae el artículo 76 numeral 11 de la Carta, términos que obviamente no pueden ser inferiores a los señalados por la ley.

En las normas que se examinan, además, se cumple con el deber constitucional de señalar las funciones de las autoridades administrativas encargadas de adelantar la actuación; se establece el deber legal de la notificación personal del acto que da inicio al procedimiento al propietario del inmueble y a los demás titulares de derechos reales inscritos, y se señalan términos para la práctica de pruebas. Toda esta tramitación hace que la inscripción de la resolución que ordena iniciar la extinción en la Oficina de Registro, sea canceladas si no se concluye el procedimiento con la resolución de extinción dentro del término de los veinte días siguientes.

Además, el principio constitucional de la publicidad de los actos de la administración queda resguardado, así como el derecho de contradicción sobre los mismos actos, cuando se establece que la resolución que ordena la extinción del derecho de dominio sea notificada personalmente a quien apareciere inscrito como propietario del respectivo bien, y a los demás titulares de derechos reales inscritos, dentro de los 5 días siguientes al de su expedición y que ocasionalmente, se fijará una copia de dicha resolución en el inmueble objeto de la declaratoria de extinción del dominio. Además, se contempla que "si no fuere posible hacer la notificación personal dentro del término de 5 días hábiles, contados a partir

de la fecha de expedición de la resolución, ésta se notificará por edicto que permanecerá fijado, en la Alcaldía por el término de 15 días, y se ordenará la comunicación de la parte resolutive de la misma en un diario de amplia circulación en el municipio y en una radiodifusora que opere en el mismo sitio".

Así, mismo las normas que aquí se examinan establecen el recurso de reposición con efectos suspensivos del acto, y el silencio administrativo negativo para los casos en ciudades de más de 100.000 habitantes y el positivo para los de menos de esta cifra; además, se establece una acción especial de revisión en única instancia sometida a caducidad de cuatro (4) meses, contados a partir del día de la notificación de la resolución que resuelva el recurso de reposición, o contados a partir de los dos (2) meses siguientes a la interposición del recurso sin que haya sido resuelto.

Además, la ley advierte que contra la resolución proceden las acciones previstas en el Código Contencioso Administrativo y en ella se establece la obligación de indemnizar al propietario del inmueble y la de restituirle el bien en su estado original si se declara la nulidad de la actuación; por otra parte, el artículo 92 declara como de utilidad pública la adquisición de los demás derechos reales principales sobre los inmuebles objeto de declaración de extinción del derecho de dominio e indica que el procedimiento para el desplazamiento de la titularidad de aquéllos es el de la expropiación, también dentro de lo previsto de manera expresa por la Carta.

Como queda visto, de lo que tratan principalmente los artículos 81 a 94 de la Ley 9 de 1989, es de preservar la legal protección de las garantías procesales predicables de la actuación administrativa en relación con los gobernados y del proceso contencioso-administrativo sobre los actos que manifiestan la voluntad de los entes locales encaminados a la producción de efectos jurídicos relacionados con la propiedad privada sobre fundos urbanos.

En sentir de la Corte, la amplia gama de instrumentos que consagran los artículos 81 a 94 sub examine asegura adecuadamente al particular afecto al proceso administrativo de extinción del dominio el derecho de allegar pruebas, así como el de controvertir, contradecir e impugnar las decisiones de la administración, de modo que a juicio de la Corporación se garantiza plenamente su derecho de defensa, y el conjunto de éstos satisface en rigor la exigencia del debido proceso, con lo cual se conforman a cabalidad con lo que en esta materia ordena el artículo 26 de la Carta.

Para concluir, se observa que el argumento según el cual la extinción del dominio se sujeta a los presupuestos previstos para la expropiación en el artículo 30 Superior, no es de recibo pues, de una parte se advierte que dicha institución no está regulada en la Carta ni prohibida en ella, y de la otra la Corporación ha dejado claramente sentado que:

Ninguna norma constitucional establece que la declaratoria de la extinción del dominio a favor de la Nación, por incumplimiento de las obligaciones legales que se derivan de funciones sociales que son intrínsecamente inherentes a la propiedad sea realizada por los procedimientos establecidos para los casos de expropiación a que se refiere el artículo 30 de la Carta, cuando el interés privado deba ceder a los motivos de 'utilidad pública o interés social', definidos por la ley".

Se reitera así, que se trata de dos situaciones jurídicas distintas que están sujetas en su desarrollo a procedimientos diferentes.

Por lo expuesto la Corte declarará la conformidad de las normas acusadas con las disposiciones de la Carta.

VII. DECISION

La Corte Suprema de Justicia, previo estudio de su Sala Constitucional y oído el concepto de la Procuraduría General de la Nación, sobre la demanda de inconstitucionalidad presentada por el ciudadano Rodrigo Alfonso Escobar Gil, contra varias disposiciones de la Ley 9ª de 1989, "por la cual se dictan normas sobre desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes y se dictan otras disposiciones",

RESUELVE:

"Primero. Declárase INHIBIDA para decidir sobre la constitucionalidad de los artículos 9 a 21, 23 a 28 y 31 a 38 por ineptitud formal de la demanda.

Segundo. Declarar EXEQUIBLE el artículo 22, inciso 2 en la parte que dice: 'En estas acciones no procederá la suspensión provisional del acto demandado'.

"Tercero. Declarar INEXEQUIBLE el artículo 22, inciso 2, en la parte que dice: 'El proceso contencioso-administrativo terminará si transcurrido el término anterior no se hubiere dictado sentencia'.

"Cuarto. ES EXEQUIBLE el artículo 22, inciso 2 en la parte que dice: 'El Tribunal Administrativo deberá dictar sentencia definitiva dentro del término máximo de 8 meses, contados desde la fecha de la presentación de la demanda'.

"Quinto. Son EXEQUIBLES los artículos 29 y 30 y 79 a 94 de la Ley 9 de 1989".

Cópiese, publíquese, comuníquese al Gobierno Nacional, insértese en la Gaceta Judicial y archívese el expediente.

Fabio Morón Díaz, Presidente; Hernán Guillermo Aldeana Duque; Rafael Baquero Herrera, con salvamento de voto; José Alejandro Bonivento Fernández; Jorge Carreño Luengas; Manuel Enrique Daza Alvarez; Guillermo Duque Buiz; Eduardo García Sarmiento; Jaime Giraldo Angel; Hernando Gómez Otálora, con salvamento de voto; Gustavo Gómez Velásquez, con salvamento de voto; Pedro Lafont Pianetta; Rodolfo Mantilla Jácome; Héctor Marín Naranjo; Lisandro Martínez Zúñiga Alberto Ospina Botero, con salvedad parcial; Dídimo Páez Velandia; Jorge Iván Palacio Palacio; Jacobo Pérez Escobar; Rafael Romero Sierra, con salvamento de voto; Edgar Saavedra Rojas; Jaime Sanín Greiffenstein, con salvedad parcial; Jorge Enrique Valencia Martínez,; Ramón Zúñiga Valverde.

Luis H. Mera Benavides
Secretario General (E.).

ANEXO

(Proceso 1903)

Derecho Colombiano

Reforma Urbana

LEY 9ª DE 1989
(enero 11)

Por la cual se dictan normas sobre planes de desarrollo municipal, compra-venta y expropiación de bienes y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

CAPITULO III

De la adquisición de bienes por enajenación voluntaria y por expropiación.

Artículo 9. El presente Capítulo tiene como objetivo establecer instrumentos para la adquisición y expropiación de inmuebles en desarrollo de los propósitos enunciados en el siguiente artículo de la presente Ley.

Será susceptible de adquisición o expropiación, tanto el pleno derecho de dominio y sus elementos constitutivos como los demás derechos reales.

Artículo 10. Para efectos de decretar su expropiación y además de los motivos determinados en otras leyes vigentes se declara de utilidad pública o interés social la adquisición de inmuebles urbanos y suburbanos para destinarlos a los siguientes fines:

- a) Ejecución de planes de desarrollo y planes de desarrollo simplificado
- b) Ejecución de planes de vivienda de interés social;
- e) Preservación del patrimonio cultural incluidos el histórico y el arquitectónico en zonas urbanas y rurales;
- d) Constitución de zonas de reserva para el desarrollo y crecimiento futuro de las ciudades;
- e) Constitución de zonas de reserva para la protección del medio ambiente y de los recursos hídricos;
- f), Ejecución de proyectos de construcción de infraestructura social en los campos de la salud, educación, turismo, recreación, deporte, ornato y seguridad;

- g) Ejecución de Proyectos de ampliación, abastecimiento, distribución, almacenamiento y regulación de servicios públicos;
- h) Sistemas de transporte masivo de pasajeros, incluidas las estaciones terminales e intermedias del sistema;
- i) Funcionamiento de las sedes administrativas de las entidades a las cuales se refiere el artículo 11 de la presente Ley, con excepción de las empresas industriales y comerciales del Estado y las de las sociedades de economía mixta;
- j) Ejecución de obras públicas;
- k) Provisión de espacios públicos urbanos;
- l) Programas de almacenamiento, procesamiento y distribución de bienes de consumo básico;
- 11) Legalización de títulos en urbanizaciones de hecho o ilegales;
- m) Reubicación de asentamientos humanos ubicados en sectores de alto riesgo y rehabilitación de inquilinatos;
- n) Ejecución de proyectos de urbanización o de construcción prioritarios en los términos previstos en los planes de desarrollo y planes de desarrollo simplificados, y
- o) Ejecución de proyectos de integración o readaptación de tierras.

Parágrafo. Para los efectos de la presente Ley, entiéndese por área suburbana la franja de transición determinada por el Concejo, el Consejo Intendencial o la Junta Metropolitana, que rodea las ciudades y que se extiende por las vías de acceso, donde coexistan los modos de vida rural y urbano como una prolongación de la vida urbana en el campo, definida por criterios de densidad y actividad económica de la población.

Artículo 11. La Nación, las entidades territoriales, las áreas metropolitanas y asociaciones de municipios podrán adquirir por enajenación voluntaria o decretar, la expropiación de inmuebles urbanos o suburbanos para desarrollar las actividades previstas en el artículo 10 de la presente Ley. Los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta asimiladas a las anteriores, de los órdenes nacional, departamental y municipal, que estén expresamente facultadas por sus propios estatutos para desarrollar alguna o algunas de las actividades previstas en el artículo 10 de la presente Ley, también podrán adquirir o decretar la expropiación de inmuebles urbanos o suburbanos, para el cumplimiento de dichas actividades.

Para los efectos de la presente Ley, son entidades públicas las enumeradas en el inciso anterior.

Artículo 12. En aquellos lugares donde exista un plan de desarrollo o plan de desarrollo simplificado, toda adquisición o expropiación de inmuebles que se realice en desarrollo de la presente Ley se efectuará de conformidad con los objetivos y usos del suelo establecidos en

dichos planes. La oficina de planeación o la que cumpla sus funciones, certificará como requisito previo que el uso para el cual se destinará el inmueble objeto de la adquisición o la expropiación se encuentra de conformidad con el uso del suelo fijado en el respectivo plan.

En aquellos lugares donde no exista un plan de desarrollo o plan de desarrollo simplificado, corresponderá al alcalde o al Intendente de San Andrés y Providencia certificar que la adquisición o expropiación se encuentra de conformidad con las políticas del uso del suelo del municipio, previo concepto de la oficina de planeación departamental o intendencial.

Las disposiciones de los dos incisos anteriores no serán aplicables, en forma excepcional, cuando la expropiación sea necesaria para conjurar una emergencia imprevista y cuando tenga por objeto dar solución a los problemas urgentes de los asentamientos humanos de interés social.

Artículo 13. Corresponderá al representante legal de la entidad adquirente, previas las autorizaciones estatutarias o legales respectivas expedir el oficio por medio del cual se disponga la adquisición de un bien mediante enajenación voluntaria directa. El oficio contendrá la oferta de compra, la transcripción de las normas que reglamentan la enajenación voluntaria y la expropiación, la identificación precisa del inmueble, y el precio base de la negociación. Al oficio se anexará la certificación de que trata el artículo anterior. Este oficio no será susceptible de recurso o acción contencioso administrativa.

El precio base de la negociación se fundamentará en el avalúo efectuado por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi o la entidad que cumpla sus funciones, el cual se anexará a la oferta de compra. El término para formular observaciones al mismo, empezará a correr a partir de la notificación de la oferta de compra. El avalúo tendrá una antelación máxima de 6 meses respecto a la fecha de la notificación de la oferta de compra.

El oficio que disponga la adquisición se notificará al propietario a más tardar dentro de los 5 días hábiles siguientes al de su expedición. Si no pudiese efectuarse la notificación personal, la orden de adquisición se notificará por edicto, el cual será fijado dentro de los 3 días hábiles siguientes al del vencimiento del término para la notificación personal en un lugar visible al público de la sede de la entidad adquirente, en el lugar de la ubicación del inmueble, y en la alcaldía del mismo sitio. El edicto será desfijado después de 5 días hábiles, término durante el cual la entidad adquirente lo publicará en un periódico de amplia circulación nacional o local.

Adicionalmente, cuando el nombre del propietario figure en el directorio telefónico, se enviará a todas las direcciones que allí aparezcan copia del edicto por correo certificado o con un funcionario que la entregue a cualquier persona que allí se encuentre, o la fije en la puerta de acceso, según las circunstancias. También se enviará a la dirección que el propietario hubiere denunciado en la Oficina de Catastro respectiva.

El oficio que disponga una adquisición será inscrito por la entidad adquirente en el folio de matrícula inmobiliaria del inmueble dentro de los 5 días hábiles siguientes a su notificación. Los inmuebles así afectados quedarán fuera del comercio a partir de la fecha de la inscripción, y mientras subsista, ninguna autoridad podrá conceder licencia de construcción, de urbanización, o permiso de funcionamiento por primera vez para cualquier establecimiento

industrial o comercial sobre el inmueble objeto de la oferta de compra. Los que se expidan no obstante esta prohibición serán nulos de pleno derecho.

Artículo 14. Si hubiera acuerdo respecto del precio y de las demás condiciones de la oferta con el propietario, se celebrará un contrato de promesa de compraventa, o de compraventa, según el caso. A la promesa de compraventa y a la escritura de compraventa se acompañará un folio de matrícula inmobiliaria actualizado.

Otorgada la escritura pública de compraventa, ésta se inscribirá en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, previa cancelación de la inscripción a la cual se refiere el artículo 13, de la presente Ley.

Realizada la entrega real y material del inmueble a la entidad adquirente, el pago del precio se efectuará en los términos previstos en el contrato. El cumplimiento de la obligación de transferir el dominio se acreditará mediante copia de la escritura pública de compraventa debidamente inscrita en el folio de matrícula inmobiliaria en el cual conste que se ha perfeccionado la enajenación del inmueble, libre de todo gravamen o condición.

Artículo 1.5. El precio máximo de adquisición será el fijado por el Instituto Agustín Codazzi o por la entidad que cumpla sus funciones, de conformidad con el artículo 18 de la presente Ley. La forma de pago, en dinero efectivo, títulos-valores, o bienes muebles e inmuebles, será convenida entre el propietario y el representante legal de la entidad adquirente. Las condiciones mínimas del pago del precio será las previstas en el artículo 29.

Si quedare un saldo del precio pendiente de pago al momento de otorgar la escritura pública de compraventa, la entidad adquirente deberá entregar simultáneamente una garantía bancaria incondicional de pago del mismo. La existencia del saldo pendiente no dará acción de resolución del contrato, sin perjuicio del cobro del saldo por la vía ejecutiva.

Facúltase a los establecimientos bancarios para emitir las garantías de que trata el inciso anterior.

El ingreso obtenido por la enajenación de los inmuebles a los cuales se refiere la presente Ley no constituye, para fines tributarios, renta gravable ni ganancia ocasional, siempre y cuando la negociación se produzca por la vía de la enajenación voluntaria.

Artículo 16. Para los efectos de la presente Ley, los representantes legales de las personas incapaces de celebrar negocios podrán enajenar directamente a la entidad adquirente los inmuebles de propiedad de sus representados, sin necesidad de autorización judicial ni remate en pública subasta, siempre y cuando medie el visto bueno de un defensor de menores del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, en el caso de los menores y del personero municipal en el caso de los incapaces.

En el caso de las sucesiones que se liquiden ante el juez éste autorizará la venta siempre que medie el consentimiento del albacea testamentario y en su defecto, del cónyuge supérstite que hubiere optado por gananciales, y a falta de los anteriores, de la mayoría simple de los asignatarios reconocidos dentro del proceso. Si entre los herederos y legatarios reconocidos dentro del proceso hubiere menores e incapaces, se requerirá el visto bueno de un defensor de menores del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar para los primeros y

del personero municipal para los segundos. La entidad adquirente consignará el precio de venta en Certificados de Depósito a Término en el Banco Popular. El precio reemplazará el bien enajenado para todos los efectos sucesorales.

Artículo 17. Si la venta no se pudiere perfeccionar por la falta de algún comprobante fiscal, el notario podrá autorizar la escritura correspondiente siempre y cuando la entidad adquirente descuenta del precio de venta las sumas necesarias para atender las obligaciones fiscales pendientes, en cuantías certificadas por el fisco, y se las entregue. El notario las remitirá inmediatamente al fisco correspondiente, el cual las recibirá a título de pago o de simple depósito si hubiere una reclamación pendiente.

El notario podrá autorizar la escritura aun si la totalidad del precio no fuere suficiente para atender las obligaciones fiscales.

Artículo 18. Con el objeto de evitar un enriquecimiento sin causa, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi o la entidad que cumpla sus funciones no tendrá en cuenta, al hacer los avalúos administrativos especiales de que trata la presente Ley, aquellas acciones o intenciones manifiestas y recientes del Estado que sean susceptibles de producir una valorización evidente de los bienes evaluados, tales como:

1. La adquisición previa por parte de la entidad adquirente, dentro de los 5 años anteriores, de otro inmueble en la misma área de influencia.
2. Los proyectos anunciados, las obras en ejecución o ejecutadas en los 5 años anteriores por la entidad adquirente o por cualquier otra entidad pública en el mismo sector, salvo el caso en que el propietario haya pagado o esté pagando la contribución de valorización respectiva.
3. El simple anuncio del proyecto de la entidad adquirente de comprar inmuebles en determinado sector, efectuado dentro de los 5 años anteriores.
4. Los cambios de uso, densidad y altura efectuados por el Plan Integral de Desarrollo, si existiere, dentro de los 3 años anteriores a la orden de compra, siempre y cuando el propietario haya sido la misma persona durante dicho período o habiéndolo enajenado, haya readquirido el inmueble para la fecha del avalúo administrativo especial.

Las mejoras efectuadas con posterioridad a la fecha de la notificación del oficio de que trata el artículo 13 no podrán tenerse en cuenta en el respectivo avalúo administrativo especial.

En los municipios de Bogotá, Cali y Medellín, y en el Departamento de Antioquia, las oficinas de Catastro efectuarán los avalúos administrativos especiales de que trata el presente artículo, ateniéndose a los mismos criterios establecidos para los avalúos administrativos especiales que realiza el Instituto Geográfico Agustín Codazzi. En lo sucesivo, el Instituto podrá delegar la realización de tales avalúos en otras oficinas de Catastro departamentales, intendenciales o municipales.

Artículo 19. El término para celebrar contrato de promesa de compraventa o de compraventa será de 40 días hábiles, contados a partir de- la notificación personal de la orden de adquisición o de la desfijación del edicto de que trata el artículo 13 de la presente Ley. Dicho

término no se interrumpirá ni se prolongará por la notificación personal posterior a la fijación del edicto.

Cuando se hubiere suscrito promesa de compraventa, el término para otorgar la escritura pública que la perfeccione no podrá ser superior a 2 meses, contados desde la fecha de la suscripción de la promesa.

Vencidos los términos anteriores sin que se hubiere celebrado contrato de promesa de compraventa o vencido el término previsto en la promesa para otorgar la escritura pública sin que fuere otorgada, se entenderá agotada la etapa de la adquisición por enajenación voluntaria directa.

Por motivos debidamente comprobados, a juicio de la entidad adquirente, los términos anteriores podrán ampliarse hasta en otros 20 días hábiles.

Artículo 20. La expropiación, por los motivos enunciados en el artículo 10 de la presente Ley, procederá:

1. Cuando venciere el término para celebrar contrato de promesa de compraventa o de compraventa y no fuere ampliado oportunamente sin que se hubieren celebrado dichos contratos. Si es por causa imputable a la entidad adquirente el propietario no perderá los beneficios de que trata el artículo 15 de la presente Ley.
2. Cuando el propietario hubiere incumplido la obligación de transferirle a la entidad adquirente el derecho de dominio en los términos pactados.
3. Cuando el propietario notificado personalmente o por edicto rechazare cualquier intento de negociación o guardare silencio sobre la oferta por un término mayor de 15 días hábiles, contados desde la notificación personal o de la desfijación del edicto.

Artículo 21. Corresponderá al representante legal de la entidad adquirente expedir resolución motivada en la cual se ordene la expropiación, dentro de los 2 meses siguientes a la fecha del agotamiento de la etapa de adquisición directa por enajenación voluntaria directa, so pena de incurrir en causal de mala conducta. Si no fuere expedida dicha resolución, las inscripciones que se hubieren efectuado en las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos quedarán sin efecto alguno, y su cancelación se realizará en la forma prevista por el inciso 3 del artículo 25 de la presente Ley. El representante legal obtendrá las autorizaciones previas previstas en los estatutos o normas que regulan la entidad que represente. Cuando la expropiación sea ordenada por una entidad territorial o un área metropolitana, no se requerirá la expedición de una ordenanza o acuerdo.

La resolución será notificada personalmente dentro de los 5 días hábiles siguientes al de su expedición. Si no pudiere efectuarse la notificación personal, la resolución se notificará por edicto, el cual será fijado dentro de los tres días hábiles siguientes al del vencimiento del término para la notificación personal en un lugar visible al público de la sede de la entidad expropiante, en el lugar de la ubicación del inmueble, y en la alcaldía del mismo sitio. El edicto será desfijado después de 5 días hábiles, término durante el cual, la entidad expropiante lo publicará en un periódico de amplia circulación nacional o local.

Adicionalmente, cuando el nombre del propietario figure en el directorio telefónico, se enviará a todas las direcciones que allí aparezcan copia del edicto por correo certificado o con un empleado que la entregue a cualquier persona que allí se encuentre, o la fije en la puerta de acceso, según las circunstancias. También se enviará a la dirección que el propietario hubiere denunciado en la Oficina de Catastro respectiva.

Contra la resolución que ordene la expropiación procederá únicamente el recurso de reposición, el cual deberá interponerse dentro de los 10 días hábiles siguientes al de su notificación.

Artículo 22. Transcurrido un mes sin que la entidad expropiante hubiere expedido la resolución por la cual se resuelve el recurso de reposición, éste se entenderá negado, y quedará en firme el acto recurrido. Incurrirá en causal de mala conducta el funcionario que no resuelva el recurso oportunamente. Pasado dicho término no se podrá resolver el recurso interpuesto. El término de caducidad de 4 meses de la acción de restablecimiento del derecho empezará a correr a partir del día en el cual quede en firme el acto recurrido.

Contra la resolución que ordene una expropiación en desarrollo de la presente Ley procederán las acciones contencioso-administrativas de nulidad y de restablecimiento del derecho ante el Tribunal Administrativo competente, en única instancia. En estas acciones no procederá la suspensión provisional del acto demandado. El Tribunal Administrativo deberá dictar sentencia definitiva dentro del término máximo de 8 meses, contados desde la fecha de la presentación de la demanda. El proceso contencioso-administrativo terminará si transcurrido el término anterior no se hubiere dictado sentencia.

Si la acción intentada fuere la de simple nulidad, ésta deberá interponerse dentro del mismo término de caducidad de la acción de restablecimiento del derecho para que proceda la abstención de que trata el artículo siguiente.

Artículo 23. El proceso civil de expropiación terminará si hubiere sentencia del Tribunal Administrativo favorable al demandante en fecha previa a aquélla en la cual quedare en firme la sentencia del juez civil, quien se abstendrá de dictar sentencia con anterioridad al vencimiento del término establecido en el inciso anterior. En este evento, se procederá a la restitución del bien demandado y a la indemnización de perjuicios en los términos del artículo 459 del Código de Procedimiento Civil.

Será definitiva la transferencia del derecho de propiedad a favor de la entidad expropiante aun si la sentencia del Tribunal Administrativo fuere posterior a aquella en la cual quedare en firme la sentencia del juez civil. En este evento el tribunal tendrá en cuenta la indemnización decretada por el juez civil para el efecto de la reparación del daño sufrido por el propietario.

Artículo 24. Si respecto de un mismo inmueble recayere más de un acto administrativo que ordenare su expropiación, expedido por autoridades distintas, se suspenderá toda actuación administrativa, de oficio o a petición de parte, hasta que el jefe de la administración de mayor jerarquía entre las entidades expropiantes decidiere sobre el particular. Cuando los actos administrativos fueren expedidos por entidades del orden nacional pertenecientes al mismo sector administrativo, decidirá el Ministro del ramo respectivo. Si se tratare de entidades del orden nacional pertenecientes a diferentes sectores administrativos, la decisión la tomará el Consejo de Ministros. La solicitud de suspensión podrá interponerse ante las entidades que

adelantan dicha actuación administrativa sólo con anterioridad a la admisión de la demanda de expropiación presentada ante el juez competente.

Si la solicitud de suspensión no fuere resuelta en el término máximo de un mes, contado desde la fecha de su presentación, la actuación administrativa continuará con la oferta de compra de la entidad que primero la hubiere notificado. La solicitud de suspensión no podrá resolverse con posterioridad al término anterior.

Se preferirán las expropiaciones municipales cuando versaren sobre asuntos que fueren de interés exclusivamente municipal.

Artículo 25. La demanda de expropiación será presentada por el representante legal de la entidad expropiante mediante abogado titulado e inscrito ante el juez competente dentro de los 2 meses siguientes a la fecha en la cual quedare en firme la resolución que ordenare la expropiación.

Podrán acumularse en una demanda pretensiones contra todos los propietarios de los distintos inmuebles que se requieran para la integración inmobiliaria del proyecto o la obra de la entidad estatal.

En el auto admisorio de la demanda, el juez librará oficio al registrador para que se efectúe la inscripción correspondiente en el folio de matrícula inmobiliaria. Transcurrido el término al cual se refiere el inciso anterior sin que se hubiere presentado la demanda, la resolución que ordenó la expropiación y las inscripciones que se hubieren efectuado en las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos quedarán sin efecto alguno de pleno derecho, sin necesidad de pronunciamiento judicial o administrativo alguno. El registrador deberá cancelar las inscripciones correspondientes, a solicitud de cualquier persona, previa constatación del hecho.

El propietario podrá demandar a la entidad expropiante, al funcionario moroso o a ambos por los perjuicios que hubiere sufrido, en los términos del Código Contencioso Administrativo.

Si no se hubiere expedido oportunamente la resolución de que trata el artículo 21, o presentada, también oportunamente, la demanda de expropiación, se deberá reiniciar el trámite a partir de la resolución que contenga la orden de compra para que proceda la expropiación nuevamente sobre el mismo inmueble.

Los actos administrativos que, a la fecha de promulgación de la presente Ley, hayan ordenado una expropiación quedarán sin efectos, de pleno derecho, sin necesidad de pronunciamiento judicial o administrativo alguno, si dentro del año siguiente a la fecha de promulgación la entidad que los expidió no presentare la demanda de expropiación correspondiente.

Artículo 26. La indemnización que decretare el juez comprenderá el daño emergente y el lucro cesante. El daño emergente incluirá el valor del inmueble expropiado, para lo cual el juez tendrá en cuenta el avalúo administrativo especial que para el efecto elabore el Instituto Geográfico Agustín Codazzi o la entidad que cumpla sus funciones.

El avalúo administrativo especial del inmueble se efectuará teniendo en cuenta los criterios establecidos en el artículo 18 de la presente Ley, y se efectuará de conformidad con lo previsto en el Código de Procedimiento civil.

El juez competente no quedará obligado por el avalúo administrativo especial que efectúe el Instituto Geográfico Agustín Codazzi o la entidad que cumpla sus funciones, pudiendo separarse del mismo por los motivos que indique, fundado en otros avalúos practicados por personas idóneas y especializadas en la materia.

El incumplimiento de obligaciones contractuales por parte del propietario como consecuencia de la resolución de expropiación constituye fuerza mayor para dicho propietario y por consiguiente no podrán tasarse perjuicios derivados de dicho incumplimiento dentro de la indemnización que le fije el juez al propietario.

Artículo 27. El Instituto Geográfico Agustín Codazzi o la entidad que cumpla sus funciones practicará y rendirá los avalúos administrativos especiales que se le soliciten en desarrollo de la presente Ley, a más tardar dentro de los 15 días hábiles siguientes a la fecha de recibo de la solicitud de parte de la correspondiente autoridad administrativa o judicial. Practicado el avalúo administrativo especial el Instituto o la entidad respectiva dará traslado inmediato a los interesados por 10 días hábiles, y si transcurrido ese término no fueren objetados, se entenderán aprobados.

En el caso de la oferta de compra de que trata el artículo 13, el término del traslado empezará a correr desde la fecha de notificación de la oferta.

Si hubiere observaciones al avalúo administrativo especial, que se formularán dentro del término de traslado del mismo, el Instituto o la entidad respectiva las resolverá mediante providencia que no admite recurso y que deberá dictarse dentro de los 5 días hábiles siguientes a la presentación de las observaciones, salvo que se solicite o requiera la práctica de pruebas. La práctica de pruebas no podrá extenderse por un término superior a 15 días ni inferior a 5 días, contados a partir de la fecha en que se presenten las objeciones.

Artículo 28. Cuando por parte del propietario exista ánimo claro de negociación por el precio ofrecido, y por circunstancias ajenas a la voluntad del mismo, debidamente comprobadas, no fuere posible llevar a término la enajenación voluntaria directa o se tratare de inmuebles que sé encuentren fuera del comercio, se ordenará la expropiación del inmueble y el juez competente podrá ordenar el pago de la indemnización en la misma cuantía y términos en que se hubiere llevado a cabo el pago de la compraventa si hubiese sido posible la negociación voluntaria. Igualmente procederá el beneficio tributario de que trata el inciso 4º del artículo 15.

Artículo 29. Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo anterior, la indemnización que decretare el juez competente será pagada así:

a) Para inmuebles cuyo avalúo judicial sea menor o igual a 200 salarios mínimos legales mensuales se pagará de contado un 40% El saldo se pagará en 6 contados anuales iguales y sucesivos, el primero de los cuales vencerá un año después de la fecha de entrega del inmueble;

b) Para inmuebles cuyo avalúo judicial sea mayor a 200 salarios mínimos legales mensuales, pero menor o igual a 500 se pagará de contado un 30%. El saldo se pagará en 7 contados anuales iguales y sucesivos, el primero de los cuales vencerá un año después de la fecha de entrega del inmueble;

c) Para inmuebles cuyo avalúo judicial sea mayor a 500 salarios mínimos legales mensuales se pagará de contado, un 20%. El saldo se pagará en 8 contados anuales iguales y sucesivos, el primero de los cuales vencerá un año después de la fecha de entrega del inmueble.

Sobre los saldos se reconocerá un interés ajustable equivalente al 80% del incremento porcentual del índice nacional de precios al consumidor para empleados certificado por el DANE para los 6 meses inmediatamente anteriores a cada vencimiento, pagadero por semestres vencidos.

Cuando se trate de la expropiación de un inmueble de un valor no superior a 200 salarios mínimos mensuales, siempre y cuando el propietario haya sido el mismo durante los 3 años anteriores a la notificación del oficio que disponga la adquisición y demuestre dentro del proceso que obtiene del inmueble en cuestión más del 70% de su renta líquida o que el valor de dicho bien representa no menos del 50% de su patrimonio líquido, su pago sera de contado en la oportunidad indicada en el artículo 458 del Código de Procedimiento Civil.

Artículo 30. Las obligaciones por capital e intereses que resulten del pago del precio de adquisición o de la indemnización podrán dividirse a solicitud del acreedor en varios títulos-valores que serán libremente negociables. Los títulos así emitidos, en los que se indicarán el plazo, los intereses corrientes y moratorios y demás requisitos establecidos por la ley comercial para los pagarés, serán recibidos para el pago de la contribución de valorización del inmueble expropiado, si la hubiere, y por los intermediarios financieros como garantía de créditos, por su valor nominal.

Los intereses que reciban los propietarios de las entidades que adquieran los inmuebles, por negociación voluntaria o por expropiación, gozarán de exención de impuestos de renta y complementarios para sus beneficiarios.

Artículo 31. Cuando en el proceso de expropiación no hubiere sido posible la notificación personal de la demanda a alguno o algunos de los demandados, la parte resolutive de la sentencia será publicada en un periódico de amplia circulación en la localidad. El término de ejecutoria de la sentencia empezará a correr al día siguiente de dicha publicación.

Si el valor de la indemnización decretada por el juez no fuere reclamada por el Propietario o por la persona que hubiere demostrado tener derecho a ella o a parte de ella en el término de 6 meses, contados desde la fecha de la ejecutoria de la sentencia de expropiación, el juez ordenará el traslado de dicho valor a un Fondo Especial de Rehabilitación de Inquilinatos que funcionará en el Banco Popular. El banco abonará intereses a dicha cuenta en cuantía igual a la tasa promedio de captación de los Certificados de Depósitos a Término (DTF).

Artículos 32. El auto admisorio de la demanda, y las demás providencias que dicte el juez dentro del proceso de expropiación, salvo la sentencia y el auto de que trata el último inciso

del artículo 458 del Código de Procedimiento Civil, serán susceptibles únicamente de recurso de reposición.

El proceso de expropiación terminará si el demandado se aviniere a la venta del inmueble por el precio base de la negociación, actualizado según el índice de costos de la construcción de vivienda, de ingresos medios que elabora el Departamento Nacional de Estadística, y otorgare escritura pública de compraventa del mismo a favor del demandante.

En lo no previsto por la presente Ley, el proceso de expropiación se adelantará de conformidad con las normas del Código de Procedimiento Civil, en especial por los artículos 451 y siguientes.

Las expropiaciones a las cuales se refiere la Ley 135 de 1961 y normas que la adicionen o reformen continuarán rigiéndose por las disposiciones especiales sobre el particular.

Artículo 33. Todas las entidades públicas que hayan adquirido inmuebles a cualquier título o que los adquieran en lo sucesivo, también a cualquier título, deberán aplicarlos a los fines para los cuales fueron adquiridos. En el acto de adquisición se incluirá en forma expresa el fin para el cual fueron adquiridos los inmuebles.

Las entidades públicas dispondrán de un término máximo de 5 años, contados desde la fecha de publicación de esta ley o a partir de la fecha de la adquisición del bien, según el caso, para cumplir con esta obligación, Si así no lo hicieron, deberán enajenarlos a más tardar a la fecha de vencimiento del término anterior.

Las obligaciones anteriores no se aplicarán a los bienes adquiridos en desarrollo de los literales c), d), e) y k) del artículo 10 y los del artículo 56 de la presente Ley.

Los municipios, las áreas metropolitanas y la Intendencia de San Andrés y Providencia enajenarán sus inmuebles mediante el procedimiento previsto en sus propios Códigos Fiscales o normas equivalentes. A falta de tales normas se aplicarán las disposiciones de la presente Ley. Todas las demás entidades públicas enajenarán dichos bienes mediante el procedimiento de la licitación pública, salvo cuando se trate de la venta a los propietarios anteriores o cuando el precio base de la negociación sea inferior a 300 salarios mínimos legales mensuales.

Artículo 34. En el evento de la venta, los propietarios anteriores tendrán un derecho preferencial irrenunciable a adquirir los inmuebles, por el avalúo administrativo especial que fije el Instituto Geográfico Agustín Codazzi o la entidad que cumpla sus funciones, de conformidad con el procedimiento señalado en la presente Ley y en los mismos plazos en que pagó la entidad adquirente. El avalúo administrativo especial no incluirá las valorizaciones que en su momento no fueron tenidas en cuenta, en los términos del artículo 18. La entidad pública notificará al propietario anterior o a sus causahabientes de su intención de vender y éstos dispondrán de un plazo de 2 meses para aceptar o rechazar la oferta. Si éstos no tuvieran interés en adquirirlos o guardaren silencio sobre la oferta durante el término previsto, o la rechazaren, dichos bienes serán vendidos. Será absolutamente nula la venta que se efectúe con pretermisión de lo dispuesto en el presente inciso.

La obligación de las entidades públicas de vender preferencialmente a los propietarios anteriores o sus causahabientes será exigible judicialmente por la vía ejecutiva. Esta acción caducará 2 meses después del vencimiento del término de 5 años previsto en el artículo anterior. Caducada la acción, cualquier persona interesada podrá exigir que dichos inmuebles se enajenen mediante licitación pública. Cuando un municipio o área metropolitana no hayan previsto la licitación pública para la venta de inmuebles, cualquier persona podrá demandar su venta en pública subasta, por la vía ejecutiva.

Para el efecto previsto en el presente artículo, entiéndense por propietarios anteriores a quienes hubieran transferido el dominio de sus inmuebles a la entidad pública.

Artículo 35. Cuando las entidades públicas enajenen a particulares los inmuebles que hayan adquirido por expropiación o negociación voluntaria directa, el precio de venta no será inferior al avalúo administrativo especial practicado por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi o la entidad que cumpla sus funciones.

Artículo 36. Las entidades públicas podrán enajenar sus inmuebles sin sujeción al límite establecido en el artículo 35 de la presente Ley y sin que medie licitación pública en los siguientes casos:

1. Cuando se trate de una enajenación a otra entidad pública. Esta excepción procederá una sola vez respecto del mismo inmueble.
2. Cuando se trate de una enajenación a una entidad sin ánimo de lucro, siempre y cuando medie la autorización del Gobernador, Intendente o Alcalde Mayor de Bogotá, en cuya jurisdicción se encuentre el inmueble. Estas enajenaciones estarán sometidas a condición resolutoria del derecho de dominio en el evento de que se les dé a los inmuebles un uso o destinación distinto al autorizado.
3. Cuando se trate de inmuebles de las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta que hubieren sido adquiridos por la vía del remate, adjudicación o dación en pago.
4. En la venta a los anteriores propietarios, siempre y cuando paguen el valor de los impuestos prediales, complementarios y de valorización del respectivo predio causados desde el momento de la anterior enajenación.
5. En las ventas individuales, tales como aquellas que se efectúen dentro de un programa comercial de construcción de viviendas, oficinas o locales que formen parte del conjunto habitacional, y en el de los proyectos de renovación urbana.

Artículo 37. Toda afectación por causa de una obra pública tendrá una duración de 3 años renovables, hasta un máximo de 6 y deberá notificarse personalmente al propietario e inscribirse en el respectivo folio de matrícula inmobiliaria, so pena de inexistencia. La afectación quedará sin efecto, de pleno derecho, si el inmueble no fuere adquirido por la entidad pública que haya impuesto la afectación o en cuyo favor fue impuesta, durante su vigencia. El Registrador deberá cancelar las inscripciones correspondientes, a solicitud de cualquier persona, previa constatación del hecho.

En el caso de las vías públicas, las afectaciones podrán tener una duración máxima de 9 años

La entidad que imponga la afectación o en cuyo favor fue impuesta celebrará un contrato con el propietario afectado en el cual se pactará el valor y la forma de pago de la compensación debida al mismo por los perjuicios sufridos durante el tiempo de la afectación. La estimación de los perjuicios será efectuada por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi o la entidad que cumpla sus funciones, en los términos previstos en la presente Ley.

Para los efectos de la presente Ley, entiéndese por afectación toda restricción impuesta por una entidad pública que limite o impida la obtención de licencias de urbanización, de parcelación, de construcción, o de funcionamiento, por causa de una obra pública, o por protección ambiental.

Artículo 38. Las entidades públicas no podrán dar en comodato sus inmuebles sino únicamente a otras entidades públicas, sindicatos, cooperativas, asociaciones y fundaciones que no repartan utilidades entre sus asociados o fundadores ni adjudiquen sus activos en el momento de su liquidación a los mismos, juntas de acción comunal, fondos de empleados y las demás que puedan asimilarse a las anteriores, y por un término máximo de 5 años, renovables.

Los contratos de comodato existentes, y que hayan sido celebrados por las entidades públicas con personas distintas de las señaladas en el inciso anterior, serán renegociados por las primeras para limitar su término a 3 años renovables, contados a partir de la promulgación de la presente Ley.

CAPITULO VIII

De la extinción del dominio sobre inmuebles urbanos.

Artículo 79. En desarrollo del principio constitucional, según el cual la propiedad tiene una función social que implica obligaciones, todo propietario de inmuebles dentro del perímetro urbano de las ciudades está obligado a usarlos y explotarlos económica y socialmente, de conformidad con las normas sobre usos y atendiendo a las prioridades de desarrollo físico, económico y social contenidas en los planes de desarrollo, o en los planes simplificados, y en su defecto, atendiendo a los usos del suelo que para estos fines establezca la Oficina de Planeación Departamental.

Artículo 80. A partir de la fecha de vigencia de esta Ley, habrá lugar a la iniciación del proceso de extinción del derecho de dominio sobre los siguientes inmuebles que no cumplen con su función social:

- a) Los inmuebles urbanizables pero no urbanizados, declarados por el Concejo, la Junta Metropolitana o el Consejo Intendencial de San Andrés y Providencia, mediante acuerdo, como desarrollo prioritario en cumplimiento del plan de desarrollo, y que no se urbanicen dentro de los 2 años siguientes a dicha declaratoria;
- b) Los inmuebles urbanizados sin construir declarados por el Concejo, la Junta Metropolitana, o el Consejo Intendencial de San Andrés y Providencia, mediante acuerdo

como de construcción prioritaria en cumplimiento del plan de desarrollo, y que no se construyan dentro de los 2 años siguientes a dicha declaratoria.

Artículo 81. La iniciación del proceso de extinción del derecho de dominio prevista en el artículo anterior procederá cuando las obras físicas de urbanización y construcción no se inicien dentro del término señalado y se referirá únicamente, a la parte no desarrollada o construida. El término de 2 años de que trata el artículo anterior empezará a contarse desde la fecha de la vigencia del acuerdo mediante el cual se declaran el inmueble o inmuebles como de desarrollo o construcción prioritarios y se prorrogará hasta por un período adicional de 2 años sí las obras de urbanización o construcción no se han concluido.

El término para concluir las obras podrá prorrogarse por 2 años más, si el tamaño del proyecto lo justificare y se demostrare que la obra ha avanzado razonablemente. Las prórrogas deberán solicitarse antes del vencimiento del respectivo plazo y no se procederá la iniciación del proceso de extinción del derecho de dominio, mientras la autoridad no decida sobre la solicitud.

Artículo 82. Corresponderá al Alcalde o Intendente, mediante resolución motivada, declarar iniciado el proceso de extinción del derecho de dominio de los inmuebles que no cumplan con su función social en favor del respectivo municipio o del Distrito Especial de Bogotá, o Intendencia de San Andrés y Providencia. Esta resolución será notificada personalmente a quien apareciere inscrito como propietario del inmueble y a los demás titulares de derechos reales inscritos siguiendo el procedimiento descrito en el artículo 88 de la presente Ley.

Artículo 83. La resolución mediante la cual se inicia el proceso de extinción del derecho de dominio será inscrita por el Alcalde o Intendente en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos correspondiente dentro de los 5 días hábiles siguientes a su ejecutoria.

Artículo 84. Los propietarios tendrán un término de 15 días, contados a partir de la notificación de la resolución, mediante la cual se inicia el proceso de extinción del derecho de dominio, para solicitar la práctica de pruebas. Para decretarlas el término será de 5 días hábiles y para la práctica de las mismas el término será de 15 días hábiles.

La resolución mediante la cual se declara la extinción del derecho de dominio deberá dictarse dentro de los 20 días siguientes. Si vencido este término no se ha dictado, cesará todo procedimiento y la inscripción que se hubiere efectuado en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos quedará sin efecto alguno de pleno derecho, sin necesidad de pronunciamiento administrativo alguno. El registrador deberá cancelar la inscripción correspondiente, a solicitud de cualquier persona, previa constatación del hecho.

Artículo 85. Cuando existan dificultades generales de financiación o mercado, demostradas por los propietarios, éstos podrán solicitar al Alcalde prórroga del plazo concedido para cumplir con lo establecido en el artículo 81 de la presente Ley. Los Alcaldes podrán conceder una o varias prórrogas sucesivas sin que ellas, sumadas, excedan los 18 meses.

Artículo 86. Corresponderá al Alcalde o al Intendente, mediante resolución motivada, declarar la extinción del derecho de dominio de los inmuebles que no cumplan una función social, a favor del respectivo municipio, el Distrito Especial de Bogotá, o la Intendencia de San Andrés y Providencia. En dicha resolución se especificará el uso o destino que deba darse al

inmueble en lo sucesivo, de conformidad con el plan de desarrollo o con el plan de desarrollo simplificado, y en defecto de éstos, de conformidad con el uso que le asigne la Oficina de Planeación Departamental.

Artículo 87. La declaratoria de extinción del derecho de dominio no procederá respecto de aquellos inmuebles ubicados en zonas donde hayan ocurrido desastres naturales calificados como tales por INGEOMINAS o por el HIMAT. En estas zonas la declaratoria procederá en los términos y plazos que señale el Gobierno.

Artículo 88. La resolución que ordena la extinción del derecho de dominio será notificada personalmente a quien apareciere inscrito como propietario del respectivo bien, y a los demás titulares de derechos reales inscritos, dentro de los 5 días siguientes al de su expedición. Adicionalmente, se fijará una copia de dicha resolución en el inmueble objeto de la declaratoria de extinción de dominio.

Si no fuere posible hacer la notificación personal dentro del término de 5 días hábiles, contados a partir de la fecha de expedición de la resolución, ésta se notificará por edicto que permanecerá fijado en la Alcaldía por el término de 15 días, y se ordenará la comunicación de la parte resolutive de la misma en un diario de amplia circulación en el municipio y en una radiodifusora que opere en el mismo sitio.

Adicionalmente, cuando el nombre del propietario figure en el directorio telefónico, se enviará a todas las direcciones que allí aparezcan, copia del edicto por correo certificado o con un funcionario que la entregue a cualquier persona que allí se encuentre, o la fije en la puerta de acceso, según las circunstancias. También se enviará a la dirección que el propietario hubiere denunciado en la Oficina de Catastro respectiva.

Artículo 89. El acto que declare la extinción del derecho de dominio será inscrito por el Alcalde o el Intendente en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos correspondiente dentro de los 5 días hábiles siguientes a su ejecutoria. Los inmuebles así afectados quedarán fuera del comercio a partir de la fecha de la inscripción, y mientras ésta subsista, ninguna autoridad podrá conceder licencia de urbanización o de construcción, o de uso o funcionamiento por primera vez para cualquier establecimiento industrial o comercial sobre el inmueble objeto de la oferta de compra. Los que se expidan no obstante esta prohibición serán nulos de pleno derecho.

Artículo 90. Contra la resolución que declara la extinción del derecho de dominio sólo cabrá, por la vía gubernativa, el recurso de reposición, que deberá interponerse dentro de los 15 días hábiles siguientes al de su notificación personal o a la desfijación del edicto, según el caso. La presentación oportuna del recurso de reposición suspenderá su ejecución.

Transcurrido el término de 2 meses, contados a partir de la interposición del recurso de reposición contra la resolución de que trata el inciso anterior sin que se hubiere resuelto dicho recurso, éste se entenderá negado y la autoridad competente no podrá resolverlo, sin perjuicio de las sanciones disciplinarias a que hubiere lugar.

Parágrafo 1. Incurrirá en causal de mala conducta el funcionario que no resuelva el recurso oportunamente.

Parágrafo 2. En los municipios de menos de 100.000 habitantes operará el silencio administrativo positivo.

Artículo 91. El procedimiento de expedición de la resolución que declare la extinción del derecho de dominio, podrá ser revisado por el Tribunal Administrativo competente en única instancia. La acción de revisión caducará, según el caso, al cabo de 4 meses, contados a partir del día de la notificación de la resolución que resuelva el recurso de reposición, o contados a partir de los dos (2) meses siguientes a la interposición del recurso de reposición, siempre que éste no haya sido resuelto. La resolución que declara la extinción del derecho de dominio podrá ser objeto de las acciones previstas en el Código Contencioso Administrativo. Si se decretara la nulidad de dicha resolución se indemnizará al propietario y se le restituirá el inmueble en el estado original, anterior al acto anulado. Si no fuere procedente la restitución anterior se indemnizará plenamente al propietario por los perjuicios sufridos.

Artículo 92. Declárase de utilidad pública e interés social la adquisición de los demás derechos reales principales sobre el inmueble objeto de una declaratoria de extinción del dominio. La demanda se dirigirá contra los titulares de dichos derechos y contra las personas indicadas en el último inciso del numeral 2 del artículo 451 del Código de Procedimiento Civil. Al proceso también podrán concurrir los terceros que aleguen posesión material o derecho de retención, en los términos previstos en el artículo 456 del mismo Código. El proceso de expropiación se tramitará conforme a lo dispuesto en el Capítulo III de la presente Ley.

Artículo 93. Los inmuebles objeto de la declaratoria de extinción del derecho de dominio deberán ser efectivamente usados o destinados a los fines previstos en la resolución respectiva dentro de los 3 años siguientes a la fecha en que haya quedado en firme tal declaratoria. Vencido este término sin que se le hubiese dado al bien el fin previsto, se deberán enajenar dichos inmuebles conforme a lo previsto en el Capítulo III de la presente Ley. En este caso, los propietarios anteriores y sus causahabientes no tendrán derecho de preferencia para readquirir los inmuebles.

Artículo 94. La excepción a la limitación de que trata el inciso 2º del artículo 186 del Código de Régimen Municipal se extenderá a los inmuebles a los cuales se refiere el artículo 81 de la presente Ley.

SALVAMENTO DE VOTO

De los Magistrados Jaime Sanín Greiffenstein, Hernando Gómez Otálora, Gustavo Gómez Velásquez, Alberto Ospina Botero, Rafael Baquero Herrera, Rafael Romero Sierra.

Los suscritos Magistrados concordamos con la parte resolutive de la sentencia y con sus consideraciones, salvo en cuanto hace referencia a los artículos 29 y 30 de la Ley 9ª de 1989, respecto de los cuales nos apartamos muy respetuosamente del concepto de la mayoría de la Corte. Encontramos que dichos artículos son inconstitucionales, por las razones que a continuación exponemos y que coinciden, en lo sustancial, con las que consignamos en nuestro salvamento de voto a la sentencia número 49 de 17 de agosto del año en curso (Magistrado ponente Dídimo Páez Velandia, Expi. N. 1905), donde se demandó la exequibilidad de algunos artículos de la Ley 30 de 1988.

Las razones por las cuales comedidamente nos separamos de la opinión mayoritaria son las siguientes:

"Acusación contra los artículos 29 y 30 (Capítulo III) como violatorios del artículo 30 de la Constitución Nacional).

" Evidentemente, los artículos 29 y 30 de la Ley 9 de 1989, conforme a los cuales la indemnización por las expropiaciones que se efectúen en desarrollo de ella no son previas ni totales, violan el artículo 30, inciso 3 de la Constitución, conforme al cual por motivos de utilidad pública o interés social definidos por el legislador, podrá haber expropiación, mediante sentencia judicial e indemnización previa.

"Hay tres clases de expropiación: a) ordinaria (30-3); b) por motivos de equidad (30-4), y e) en caso de guerra (33).

" Tres son los requisitos que el artículo 30-3 exige para que pueda operar la expropiación ordinaria de un bien:

" 1. Una ley que defina el motivo de la expropiación como de utilidad pública o interés social.

"2. Una sentencia judicial que la disponga, y

" 3. Indemnización previa.

" Esta última implica el pago del valor del bien, determinado en la forma que señala la ley, es decir, mediante avalúo de peritos (CPC, Título XXIV).

"Es muy claro el artículo 30 de la Carta Fundamental en exigir que la indemnización sea previa. Conforme al Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, previa significa 'anticipada, que va delante o que sucede primero'. El carácter previo de la indemnización se establece claramente en el artículo 456, con el cual se inicia el Título XXIV. Expropiación, en el Código de Procedimiento Civil.: Avalúo y entrega de los bienes... En firme el avalúo y hecha por el demandante la respectiva consignación, se procederá así:

"1. Se entregarán al demandante los bienes expropiados; en el acta de la diligencia se insertará la parte resolutive de la sentencia y se dejará testimonio de haberse consignado el monto de la indemnización... (subraya la Corte). Los artículos del Código de Procedimiento Civil se han transcrito con el fin de corroborar la tesis aquí sostenida, de que la entrega de la indemnización exigida por el artículo 30 de la Carta debe anteceder a la entrega del bien, utilizando la interpretación que el propio legislador le ha dado al término 'indemnización previa' cuando reguló su aplicación.

"Aparte de los argumentos lingüísticos y jurídicos que se han dado, los hay también de carácter económico en cuanto a que la indemnización deba ser previa y plena: En un país que se ha caracterizado generalmente por elevadas tasas de inflación, si se admite el pago diferido de la indemnización, el dueño del bien expropiado recibiría una indemnización inferior al valor de éste. Efectivamente, aunque la suma nominal corresponde al avalúo, en términos reales será inferior en el porcentaje equivalente a la variación del índice de precios.

Esta ha sido en el último año completo del orden del 29 %; si tomamos el plazo máximo de 8 años que autoriza la ley, teniendo en cuenta que el incremento de precios es geométrico, recibiría realmente 66,7% menos, o sea, aproximadamente una tercera parte del avalúo del inmueble, contrariándose el concepto mismo de 'indemnización' que exige el artículo 30 de la Constitución Nacional, el cual como su propio nombre lo indica, persigue, que el dueño salga indemne, es decir, sin daño, de la expropiación.

"No cabría alegar que conforme al inciso 5 del artículo 2,9 de la Ley 9, 'sobre los saldos se reconocerá un interés ajustable equivalente al 80% del incremento porcentual del índice nacional de precios al consumidor para empleados certificado por el DANE para los 6 meses inmediatamente anteriores a cada vencimiento, pagadero por semestres vencidos', pues mientras la norma transcrita incremento parcialmente (80%) los intereses en función de la inflación, ésta recae sobre el valor total del bien. Para evitar la pérdida en la expropiación se requeriría un sistema de valor constante por el 100% de la tasa de inflación, adicional al interés.

Tampoco soluciona el efecto de la depreciación la negociabilidad de los títulos valores en que podrán dividirse, a solicitud del acreedor, las obligaciones por capital e interés que resulten del precio de ... la indemnización, que prevé el artículo 30 de la Ley 9 de 1989. En efecto, no es previsible que dichos títulos valores se negocien a la par, es decir, por el total de su valor nominal. Tendrán un descuento, en función de su plazo de redención, tanto por el costo del dinero invertido en la adquisición de los títulos, cuanto por la depreciación del mismo. Súmase a ello el riesgo de no pago del título, que varía según la solvencia del deudor y su crédito; bien es sabido que ninguno de estos factores favorece a la mayoría de los papeles estatales, lo cual incrementará el descuento y por lo tanto la pérdida para el expropiado".

Súmese a las consideraciones que anteceden, las siguientes, por las cuales en nuestro criterio, la forma de pago instituida por las disposiciones que se examinan no es previa, como lo exige la Constitución de manera terminante:

En primer término, que la entrega de pagarés contemplada en la disposición tachada no es pago, lo pregona ella misma, pues así lo reconoce al utilizar términos como "pagará", en futuro, el saldo de capital, así como el interés que "vencerá" dentro de determinados plazos, interés que se "reconocerá" conforme a cierta tasa. Es evidente y claro que da en los ojos que el mismo legislador considera que se ha creado una obligación a cargo del Estado, pero que ésta no se ha satisfecho, sino que se "pagará" después.

Es que ciertamente los títulos valores que se entregan tienen un cierto valor económico que entra sin dudas al patrimonio del tenedor, pero no es menos verdadero que -aparte de las consideraciones ya hechas sobre sus fluctuaciones e incertidumbre, que no deben olvidarse- ellos no redimen de ninguna manera la relación causal y originaria ni son una forma de pago sino apenas una modalidad para hacer constar obligaciones dinerarias que siguen vivas. Por eso aunque el Código de Comercio que es el estatuto que lo estructura y al cual hay que mirar para saber su naturaleza, los contempla dentro de los bienes, los clasifica igualmente como documentos de contenido crediticio; lo primero, que sean bienes por su literalidad y autonomía, se justifica hoy por las necesidades del comercio que exigen formas especiales y expeditas de negociabilidad y para efectos de constituir sobre ellos gravámenes (prenda) o limitaciones (usufructo) o afectaciones (embargo y secuestro) y para su reivindicación; pero

que lo segundo -que siguen siendo documentos de crédito- conserva su vigencia, se comprueba si se tiene en cuenta que todos ellos tienen como contenido la obligación dineraria impagada (Arts. 671-1, letra de cambio, 709-1, pagaré, 713-1, cheque).

Además, tales títulos valores no constituyen un pago, según lo manda clara y expresamente el artículo 882 *ibidem*:

"La entrega de letras, cheques, pagarés y demás títulos valores de contenido crediticio, por una obligación anterior, valdrá como pago de ésta si no se estipula otra cosa; pero llevará implícita la condición resolutoria del pago, en caso de que el instrumento sea rechazado o no sea descargado de cualquier manera.

" Cumplida la condición resolutoria, el acreedor podrá hacer efectivo el pago de la obligación ordinaria o fundamental, devolviendo el instrumento o dando caución, a satisfacción del juez de indemnizar los perjuicios que pueda causarle la no devolución del mismo.

" Si el acreedor deja caducar o prescribir el instrumento la obligación originaria o fundamental se extinguirá así mismo. No obstante, tendrá acción contra quien se haya enriquecido sin causa a consecuencia de la caducidad o prescripción. Esta acción prescribirá en un año".

De esta disposición se deducen varias consecuencias, adversas todas al parecer fiscal:

a) Que la negociación del instrumento no lo redime;

b) Que su creación y entrega no extinguen la relación causal o subyacente, y

e) Que el título valor no entraña de por sí un pago; a este respecto, y en síntesis, se ha dicho que el documento se crea y entrega pro solvendo, es decir, con miras al pago de la obligación dineraria que él incorpora, en su búsqueda y aseguramiento (mérito ejecutivo), pero no pro soluto, esto es, no como pago hecho ya de la misma.

Tampoco entraña la creación y entrega del título valor otra clase de extinción de la obligación fundamental, como sería la novación o sustitución de una relación de deber por otra que sería la única que tendría validez, pues así lo norma el artículo 643 del Código de Comercio al siguiente tenor.

"La emisión o transferencia de un título valor de contenido crediticio no producirá, salvo que parezca de modo inequívoco intención en contrario de las partes, extinción de la relación que dio lugar a tal emisión o transferencia. La acción causal podrá ejercitarse de conformidad con el artículo 882".

De todo lo cual se sigue que la obligación surgida de la expropiación no ha quedado extinguida y, por lo tanto, no es previa.

De otra parte, hay que descartar la idea de que los perjuicios que deben pagarse al expropiado, constitutivos cabalmente de la indemnización que por esto se llama así, pueden serlo con cualquier otro bien al talante del legislador, pues no se puede imponer al acreedor que ineluctablemente reciba algo diferente a las especies que tienen poder liberatorio de curso forzoso que son las únicas que, por su propia definición, extinguen obligaciones

pecuniarias. Fuera de esta verdad jurídica, piénsese en lo que podría acontecer en la práctica si se sostiene lo contrario y fuese posible pagar estos perjuicios con otros bienes o activos patrimoniales, ya que habría que abrir el campo de la imaginación y prever las formas más exóticas de pago como, por ejemplo, armas de guerra en desuso, cajas de licores oficiales, mercancías incautadas como contrabando, etc., lo que, como se ve, es absurdo.

Los suscritos no olvidamos que el interés privado debe ceder ante el público ni que la propiedad tiene una función social, pero observamos sin embargo, que el mismo constituyente que estableció estos principios, ordenó que la indemnización fuese previa, de manera que por vía jurisdiccional no puede variarse lo que el Estatuto Superior preceptúa y ésto se haría si en aras de lo primero se desechara lo segundo que es claro y terminante, fuera de que rompería imperdonablemente la coherencia de las normas y del sistema por ellas creado.

Tampoco se oculta que para los entes expropiantes es más cómoda la situación que les depara el artículo en examen que la que les impone la Constitución, y que a ellos le conviene más la primera que la última, pero, de una parte, el argumento, reducido ad absurdum, demuestra su inconsistencia, ya que en este orden de ideas habría que pensar que lo deseable sería que no hubiese ninguna indemnización, y de otra parte, es indispensable y perentorio tener en cuenta y nunca olvidar que la Constitución no solamente propende, como acaba de decirse, por el desarrollo y progreso de la comunidad -meta a todas luces deseable-, sino que también se pronuncia por la garantía de la propiedad privada, lo que hace en forma por demás clara al comparar ambos valores de manera que es el constituyente quien los ha sopesado y dado, después de ello, su decisión imperativa.

Cierto es que la Corporación en sentencia de 11 de diciembre de 1964 (Magistrado ponente: Julián Uribe Cadavid), sostuvo:

"Si al estatuto de la expropiación -remedio de salud pública reconocido por todas las constituciones que se ha dado al país-, puede la ley introducirle formas reguladoras del pago de las indemnizaciones a que haya lugar.

"...

"El artículo 62 (de la Ley de Reforma Agraria - 135/61), contiene la fórmula conforme a la cual deben satisfacerse las indemnizaciones y al efecto clasifica las tierras así:

"a) Incultas, pero respecto de las cuales no se haya extinguido el dominio privado;

"b) Inadecuadamente explotadas o explotadas por medio de pequeños aparceros o arrendatarios, siempre que el dueño no participe en la explotación dirigiéndola y tomando a su cargo parte de los gastos o de las operaciones, y

"c) Las explotadas adecuadamente.

Según esta fórmula, el pago de las tierras del grupo a) -Incultas se hace en bonos de la clase B, exclusivamente; el de las tierras de los grupos b) y c), en dinero, pero de contado un 20%, y el resto en contados anuales a menos que el interesado prefiera bonos de la clase A" (Gaceta Judicial, T. CIX, 2274, Pág. 62).

Finalmente, las razones sostenidas por el honorable Magistrado Carlos Peláez Trujillo en su salvamento de voto (Gaceta Judicial, T. CIX, NI? 2274, Pág. 69) coinciden con las aquí sostenidas.

Dice así:

"Los créditos, cualquiera que sea el nombre con que se los distinga y la prueba con que se los acredite, son simplemente eso: créditos, es decir, obligaciones, y más propiamente, en este caso, títulos de deuda pública, lo que excluye que puedan ser considerados como la contraprestación debida por el Estado, mientras no medie el consentimiento del acreedor. La que desde un principio ingresa al patrimonio de éste no es una especie de poder liberatorio absoluto, ni de valor fijo -salvo en relación con una unidad de cálculo, que es la moneda-, como la que demanda una compensación que mira a conservar inalterado aquel patrimonio, sino una de valor variable y que no es medio legal de pago. Las especies que el Estado emita no solamente van a comenzar a circular ya depreciadas -como casi siempre suele suceder con los títulos de deuda pública-, sino que incluso no podrá asegurarse que no están destinados a continuar envileciéndose a causa de fenómenos inflacionarios o de otra índole semejante, propios de una economía en desarrollo y consiguientemente inestable".

Siendo ello así, no existe una verdadera jurisprudencia en el sentido de que sean exequibles las disposiciones legales que consideren el pago a plazos, en títulos valores de la indemnización por expropiación. Además, la jurisprudencia no es obligatoria y bien puede la Corte variarla si encuentra razones de peso que lo aconsejen, como lo son, a su juicio, las aquí expuestas.

Con el debido respeto y comedimiento,

Hernando Gómez Otálora, Jaime Sanín Greiffenstein, Gustavo Gómez Velásquez, Alberto Ospina Botero, Rafael Baquero Herrera, Rafael Romero Sierra.

Fecha, ut supra